LE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU CANADA

Un filet de sécurité troué

rapport du
conseil national du bien-être social

novembre 1987

Canada

LE BIEN-ÊTRE SOCIAL AU CANADA

Un filet de sécurité troué

Rapport du Conseil national du bien-être social

Novembre 1987

On peut obtenir des exemplaires de ce rapport au:
Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9
(613) 957-2961

Also available in English under the title:

WELFARE IN CANADA - The Tangled Safety Net

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987
N° de cat. H68-19/1987F
ISBN 0-662-94555-7

PRÉFACE

Le bien-être social au Canada constitue une première analyse nationale globale des programmes d'assistance sociale que dirigent, grâce à une aide financière fédérale, les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux. Ces programmes, mieux connus sous le nom de "bien-être social", sont un filet de sécurité pour les Canadiens.

Le rapport est l'aboutissement de plusieurs années de recherche, d'entrevues et de rédaction de la part des membres et du personnel du Conseil national du bien-être social. Les noms des membres actuels et des membres du personnel et des consultants qui ont contribué à cette étude sont inscrits à la dernière page. Nous remercions les anciens membres du Conseil qui ont collaboré à l'étude.

Il nous faut aussi remercier les gens qui ont accepté de commenter les premières ébauches - des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que des experts au sein d'universités et d'organismes oeuvrant dans le domaine de la politique sociale.

Le rapport se veut le plus complet et le plus à jour possible. Toutefois, les différents paliers de gouvernement adoptent régulièrement des modifications qui influent sur le système d'assistance sociale. Notre document devra donc être révisé de temps à autre pour intégrer et évaluer ces changements et pour réagir aux commentaires des lecteurs.

Le Conseil national du bien-être social souhaite que le rapport aide à mieux faire comprendre l'assistance sociale au Canada et à rendre cet important régime de soutien du revenu plus accessible à ceux qui en assument le fonctionnement, à ceux qui l'étudient et, surtout, à ceux qui y ont recours. Nous croyons que des renseignements clairs et précis aideront à combler les lacunes du système de bien-être social et amélioreront la qualité du "filet de sécurité troué".

"Pour ma part, je considère l'assistance sociale comme un beau cadeau qui m'a été donné par mon pays. Cette aide m'a permis d'échapper à une situation insoutenable et de survivre même lorsque mon état de santé a flanché. Mais d'abord et avant tout, mes enfants ont pu compter sur la présence à temps plein d'un parent au moment où ils en avaient le plus besoin. Je crois que beaucoup de gens vont toujours garder une attitude sévère et négative à l'endroit de l'assistance sociale, mais j'espère pouvoir au moins préciser certains faits. Les assistés sociaux ne disposent pas de grosses sommes d'argent pour vivre. Croyez-moi, les prestations sociales permettent à peine de survivre d'un mois à l'autre, et sont de beaucoup inférieures au seuil de pauvreté. Le système est de plus conçu de manière à ne pas vous permettre de vous relever une fois tombé. Si seulement les gens pouvaient se rappeler que la majorité des assistés sociaux n'ont pas souhaité être dans cette situation et changeraient volontiers de place avec quiconque ne l'est pas."

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	1
RÈGLEMENTS COMPLIQUÉS	16
ÉVALUATION DES BESOINS	33
TAUX D'ASSISTANCE	61
RESPECT DES RÈGLES ET RÈGLEMENTS	90
APPELS	103
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	114
Annexe A -La pénurie de données	124
ANNEXE B -Répartition de la clientèle	126
RENVOIS	(i)

INTRODUCTION

But

Le présent rapport porte sur le système de bien-être social - un des programmes sociaux les plus importants au Canada. Le programme est toutefois mal compris, et de nombreux clichés circulent au sujet de ces Canadiens qui vivent "aux crochets de la société". La population a pourtant rarement accès à des renseignements clairs et objectifs sur le système et ses bénéficiaires.

Il n'est pas étonnant que le système de bien-être social ne soit pas bien compris. Malgré une vaste clientèle et des budgets énormes, le système fonctionne d'une manière presque cachée. Il est soumis à des règlements compliqués et fort nombreux qui ne sont généralement pas connus de la population. De plus, ces règlements permettent de nombreuses exceptions vu les pouvoirs discrétionnaires accordés aux administrateurs et aux agents du bien-être social. Bref, le système n'est ni facile à étudier ni aisé à comprendre.

Le bien-être social au Canada veut apporter des éclaircissements sur ce programme important de soutien du revenu. Le rapport décrit et analyse les principaux éléments du système de bien-être social, ainsi que les effets économiques, psychologiques et sociaux de chacun de ces éléments.

La mise en place d'un système de bien-être social

Le système de bien-être social fait partie de la gamme de programmes de sécurité de revenu comprenant l'Assurance-chômage, l'Indemnisation en cas d'accident du travail, l'Assurance provinciale pour accidents routiers, la Sécurité de la vieillesse et les Allocations familiales, qui offrent un appui financier à certaines couches de la population canadienne. Une des principales caractéristiques du système de bien-être social est de fournir un "filet de sécurité". Il entre en jeu

lorsque les autres sources de revenu comme l'épargne personnelle sont presque épuisées; lorsque des particuliers ne sont pas admissibles aux bénéfices d'autres programmes; lorsqu'il faut des revenus supplémentaires pour faire face à des besoins urgents ou spéciaux.

Parce qu'il sert de filet de sécurité, le système de bien-être social est souvent présenté comme un programme "de dernier ressort". Cette situation n'est pas difficile à comprendre lorsqu'on examine le bien-être social dans une perspective historique. Le système de bien-être social en vigueur au Canada en 1987 remonte aux lois anglaises de 1601 sur la pauvreté (Elizabethan Poor Law).

Ces lois anciennes sur la pauvreté se fondaient sur la responsabilité collective du soutien des personnes dans le besoin, par l'entremise des paroisses locales agissant au même titre que les gouvernements municipaux d'aujourd'hui. Les autorités paroissiales étaient chargées d'apporter de l'aide aux personnes trop malades, âgées ou handicapées pour subvenir à leurs propres besoins. Ces groupes locaux devaient aussi fournir du travail aux chômeurs aptes au travail et punir les gens jugés aptes au travail mais refusant de travailler. Il est intéressant de noter que cette distinction entre les bénéficiaires aptes et inaptes au travail marque encore aujourd'hui le système de bien-être social.

Jusque dans les années 1920, l'assistance sociale au Canada ressemblait beaucoup à celle qu'on accordait à l'époque de la Elizabethan Poor Law. Les personnes incapables de subvenir à leurs besoins après avoir épuisé leurs ressources personnelles devaient demander une aide financière à leur municipalité. Elles étaient habituellement dirigées vers un organisme de charité qui accordait un soutien temporaire, parce qu'à l'époque, les services municipaux d'assistance publique étaient l'exception plutôt que la règle.

Il était humiliant d'avoir à demander de l'aide, une telle démarche étant considérée comme le signe d'un échec personnel. La Dépression des années 1930 est un des points tournants dans l'évolution du bien-être social au Canada. Presqu'un quart de la population active était en chômage à cette époque. Environ 15 p. cent de la population dépendait d'une forme quelconque de soutien du revenu. On ne considérait plus nécessairement le chômage comme le résultat de manquements personnels.

Les pressions économiques ont graduellement transformé le soutien du revenu d'un mode privé faisant appel à la charité en un mécanisme financé à même les fonds publics. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont petit à petit, en adoptant une gamme de programmes de soutien du revenu, assumé une part de responsabilité de plus en plus grande pour la protection des particuliers contre les risques économiques associés à la societé urbaine industrialisée.

Le système de bien-être social que nous connaissons présentement est issu d'une série de lois individuelles adoptées sur une période de 30 ans. En 1927, le gouvernement fédéral adoptait la Loi sur les pensions de vieillesse en vertu de laquelle il partagerait le coût des prestations versées par les provinces aux personnes âgées dont le besoin avait été établi par une "évaluation des ressources"[1] qui tenait compte de leurs revenus et de tout avoir considéré susceptible d'apporter un revenu.

En 1951, cette loi était remplacée par la Loi sur la sécurité de la vieillesse et la Loi sur l'assistance-vieillesse. La première prévoyait le versement d'une pension de base à tous les Canadiens âgés de 70 ans et plus. Aux termes de la seconde, le gouvernement fédéral versait la moitié du coût de l'aide fournie par les provinces aux personnes de 65 à 69 ans dont le besoin financier avait été déterminé par une évaluation des ressources.

D'autres lois importantes ont été adoptées dans les années 1950: la Loi sur les aveugles et la Loi sur les invalides. Elles ont permis au gouvernement fédéral de conclure des accords avec les provinces sur le partage du coût des allocations versées aux personnes aveugles ou gravement handicapées âgées de 18 à 65 ans.

En 1956, le gouvernement fédéral adoptait la Loi sur l'assistance-chômage. Celle-ci prévoyait le partage des coûts de l'assistance aux personnes nécessiteuses ne bénéficiant pas des programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés précédents ou des allocations provinciales aux mères seules.

Le Régime d'assistance publique du Canada

Malgré l'importance de chacun de ces programmes de soutien du revenu, le régime canadien de sécurité du revenu commençait à ressembler à une mosaïque apportant des réponses distinctes à des catégories individuelles de besoin. L'adoption du Régime d'assistance publique du Canada en 1966 visait à intégrer ces programmes distincts en un régime de soutien du revenu plus complet.

Le Régime d'assistance publique du Canada demeure toujours la base de ce qu'on appelle aujourd'hui le "système de bien-être social". L'aspect le plus marquant du Régime a probablement été son apport aux personnes dans le besoin sans égard à la situation ou aux conditions ayant entraîné ce besoin.

Aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent à parts égales les coûts des articles essentiels - nourriture, logement, vêtements, services publics et articles ménagers. Les soins spéciaux comme des soins dentaires, des prothèses et des frais funéraires sont aussi payés de cette manière. Le

gouvernement fédéral participe au financement, mais ce sont les provinces qui sont responsables de la conception et de l'administration de l'aide sociale dans leur juridiction.

La souplesse du Régime d'assistance publique du Canada combinée à la diversité régionale ont permis la mise en place d'un système de bien-être social unique dans chacune des douze juridictions (dix provinces et deux territoires) du Canada. Plusieurs caractéristiques importantes se retrouvent dans tous les programmes, mais chacun a sa propre série de règlements qui le distinguent des autres systèmes.

Malgré certaines variations, il se dégage une image générale. Dans la plupart des provinces, il existe un seul programme d'assistance sociale offrant des prestations aux particuliers qui ont besoin d'une aide financière à long terme comme aux personnes qui sont en chômage mais qui sont jugées aptes au travail.

La Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Manitoba sont les seules provinces à disposer d'un régime de soutien du revenu "à deux paliers". Dans ces juridictions, le particulier ou la famille recevra de l'aide des autorités provinciales ou municipales, selon la catégorie à laquelle il ou elle appartient.

En Nouvelle-Écosse, par exemple, les Prestations familiales (aide à long terme) sont accordées à certaines **catégories** de bénéficiaires - handicapés, personnes âgées et parents seuls. Les requérants qui ne font pas partie de ces catégories peuvent être admissibles à l'aide financière accordée par la municipalité.

En Ontario, par contre, c'est **l'aptitude au travail** qui détermine le palier gouvernemental qui se chargera d'apporter de l'aide. Les gouvernements municipaux se chargent surtout d'aider les personnes aptes au travail et de les diriger vers les services de formation et de

placement appropriés. Le gouvernement provincial apporte un soutien de revenu aux personnes jugées inaptes au travail.

Huit municipalités dans la province de l'Ontario (dont deux en sont toujours au stade de projet pilote) ont intégré l'administration des programmes provincial et municipal d'assistance sociale dans le cas des parents seuls. Les agents du bien-être social municipal peuvent donc effectuer l'évaluation financière initiale et recommander que certaines catégories de parents seuls reçoivent immédiatement des prestations à long terme (Prestations familiales). Auparavant, les parents seuls célibataires ou abandonnés recevaient de l'aide municipale pendant trois mois avant d'être intégrés au programme à long terme. Cette période d'attente avait été fixée parce qu'on s'attendait à un changement d'état civil chez plusieurs de ces parents seuls. Ils recevaient donc pendant cette période les prestations à court terme moins élevées.

L'intégration des programmes de bien-être social provincial et municipal dans le cas des parents seuls visait aussi à leur permettre un meilleur accès aux services reliés à l'emploi fournis à l'échelle municipale, comme la formation professionnelle, les programmes de préparation au travail et les services de garde d'enfants. L'intégration dans d'autres municipalités a été interrompue, jusqu'à ce qu'on ait pris connaissance du rapport du Social Assistance Review Committee qui est à étudier tous les aspects du système de bien-être social en Ontario.

Les systèmes à deux paliers diffèrent aussi en ce sens qu'en Ontario, les règles régissant l'admissibilité au bien-être social et les taux d'assistance sont fixés par le gouvernement provincial. Les municipalités peuvent décider de l'admissibilité et des sommes fournies en cas d'assistance spéciale et d'aide supplémentaire. Ces derniers types de soutien du revenu sont décrits dans le chapitre portant sur l'évaluation des besoins.

Les municipalités en Nouvelle-Écosse et au Manitoba, par contre, peuvent fixer leurs propres critères d'admissibilité et taux d'assistance. Chacune des 202 municipalités du Manitoba établit des règlements régissant son programme de bien-être social; il est à noter, toutefois, que la ville de Winnipeg regroupe plus de 80 p. cent des bénéficiaires d'aide municipale de la province. En Nouvelle-Écosse, les taux d'assistance municipale doivent être approuvés par la province et revus par le Régime d'assistance publique du Canada.

Tous les programmes de bien-être social à travers le pays ont pour principal critère d'admissibilité le besoin des requérants. On a recours à une évaluation des besoins pour s'assurer que les requérants n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge. L'examen du besoin établit les sommes nécessaires aux requérants et les ressources dont ils disposent pour satisfaire à ce besoin. Certaines exemptions sont permises relativement aux biens personnels et au revenu dans le calcul des ressources.

Aspects positifs

Le système de bien-être social comporte plusieurs aspects positifs. L'accord fédéral-provincial conclu dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada était beaucoup plus avantageux que les programmes de soutien du revenu précédents. Parmi les points forts du système actuel de bien-être social, notons: la souplesse dont profitent les provinces, qui garantit le respect de leurs conditions particulières; les dispositions permettant de tenir compte de circonstances atténuantes et de situations exceptionnelles; et la protection d'une gamme étendue de particuliers sans égard à la cause du besoin.

Le système de bien-être social est sans contredit un des éléments cruciaux de la gamme de programmes de sécurité du revenu au Canada. Il a apporté de l'aide à une multitude de Canadiens qui autrement n'auraient pu se tirer d'affaire. Le Tableau 1 indique les nombres estimatifs de Canadiens qui ont bénéficié de prestations sociales de mars 1981 à mars 1986. Les données statistiques les plus récentes (mars 1986) révèlent que le nombre de cas d'assistés sociaux dépassait le million (1 048 900), et que près de deux millions d'hommes, de femmes et d'enfants (1 892 900) dépendaient du bien-être social. Ce tableau n'incluant pas les Indiens inscrits, il sous-estime le nombre d'assistés sociaux du Canada.

Nous croyons aussi que la clientèle serait encore plus importante si tous les Canadiens admissibles à une aide financière en faisaient la demande. Bon nombre de gens reçoivent l'aide d'amis ou de membres de la famille en périodes de crise ou de besoin. Il se peut que des milliers de familles de petits salariés admissibles à une aide quelconque en vertu des règlements provinciaux ignorent l'existence même du programme ou soient trop fiers pour demander de l'aide. Il y a des milliers de Canadiens sans foyer qui échappent même au "filet de sécurité" du soutien de revenu. Bref, les données présentées au Tableau 1 ne représentent qu'une partie du nombre de personnes admissibles au bien-être social.

À l'échelle nationale, les personnes handicapées, les parents seuls avec enfants à charge ou les gens aptes au travail représentent plus de 90 p. cent de la clientèle totale d'assistés sociaux. En Alberta, par exemple, un tiers des femmes bénéficient d'aide sociale parce que leur mariage s'est effondré. Les 10 p. cent de bénéficiaires qui restent sont des itinérants, des enfants habitant chez un tuteur, des grévistes et des familles nombreuses à faible revenu.[2] Les Canadiens de 65 ans et plus sont protégés par un autre système de sécurité de revenu - la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, les suppléments de revenu provinciaux et les crédits d'impôt pour les personnes âgées à faible revenu.

TABLEAU 1

NOMBRE ESTIMATIF DE CAS/BÉNÉFICIAIRES D'ASSISTANCE SOCIALE EN VERTU DU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA, MARS 1981 À MARS 1986

PROVINCE	mars 1981		mars 1982		mars 1983		mars 1984		mars 1985		mars 1986	
	nombre de cas	nombre d'assistés	nombre de cas	nombre d'assistés	nombre de cas	nombre d'assistés	nombre de cas	nombre d'assistés	nombre de cas	nombre d'assistés	nombre de cas	nombre d'assistés
T.-N.	20 400	50 400	22 000	54 700	20 700	51 900	21 800	53 300	20 900	49 100	19 700	47 000
Î.-P.-É.	4 500	10 100	4 900	11 300	5 000	11 300	4 400	9 800	4 300	9 600	4 400	9 200
N.-É.	27 700	62 400	29 200	64 600	31 600	69 300	32 200	67 500	34 300	73 100	35 300	72 100
N.-B.	29 600	67 400	29 700	62 700	35 000	70 100	35 100	68 600	35 400	69 100	35 800	68 800
Québec	302 300	532 900	325 400	561 900	396 800	675 800	415 300	705 900	424 400	708 700	416 100	693 900
Ontario	203 100	389 800	214 900	406 800	253 100	475 300	261 600	484 700	265 200	486 300	266 400	485 800
Manitoba	23 600	46 900	24 200	47 800	29 000	55 900	31 100	59 200	33 100	62 800	33 000	62 600
Sask.	22 600	43 800	23 600	48 400	29 500	59 700	31 400	63 700	31 600	64 000	30 800	62 700
Alberta	32 500	79 000	37 400	92 800	59 700	140 700	56 100	128 400	62 800	136 800	57 000	126 600
C.-B.	66 300	128 000	75 200	144 900	128 200	232 500	146 000	257 100	153 400	267 600	147 600	255 700
T.-N.-O.	2 100	7 400	2 000	6 500	2 200	7 300	2 100	7 000	2 300	7 400	2 200	7 100
Yukon	600	1 200	700	1 400	700	1 300	600	1 100	700	1 300	600	1 400
TOTAL	735 300	1 419 300	789 200	1 503 800	991 500	1 851 100	1 037 700	1 906 300	1 068 400	1 935 800	1 048 900	1 892 900

SOURCE: Santé et Bien-être social Canada

Dans le passé, la plupart des assistés sociaux étaient inaptes au travail. Mais les difficultés économiques qu'on connaît au pays depuis le début des années 1980 ont fait grimper le nombre d'assistés sociaux qui sont aptes au travail.

Une étude de 1983 révèle que les personnes aptes au travail représentaient presque 45 p. cent de l'ensemble de la clientèle en Saskatchewan.[3] De 1981 à 1984, le pourcentage d'assistés sociaux aptes au travail du bas-littoral de la Colombie-Britannique a grimpé de 139 p. cent, alors que l'augmentation est de 27 p. cent seulement chez les assistés sociaux inaptes au travail.[4] En mars 1985, 53 p. cent des Ontariens bénéficiant d'assistance sociale à court terme (générale) étaient des chômeurs, comparativement à 41 p. cent en 1979.[5]

L'Annexe B indique les raisons de la dépendance de l'assistance sociale et la répartition de la clientèle dans certaines provinces.

Faiblesses

Bien qu'il ait une grande importance et qu'il soit de grande envergure, le système de bien-être social en vigueur au Canada n'est pas sans faiblesses. Il est par exemple encore marqué par ses racines anciennes, qui influent sur la façon dont on accorde des prestations sociales et sur les attitudes de bon nombre de Canadiens à l'endroit des assistés sociaux.

Cet héritage a l'inconvénient de supposer des attitudes négatives à l'endroit de personnes qui, pour une raison quelconque, ne peuvent subvenir à leurs besoins. On retrouve ces attitudes dans le système actuel sous diverses formes, y compris des séries complètes de règles visant à distinguer les personnes qui 'méritent' qu'on leur vienne en aide de celles

qui ne le 'méritent' pas, et des pouvoirs étendus pour aider à découvrir les 'tricheurs'.

On a mis au point des procédures compliquées pour l'évaluation des besoins, qui aident à identifier les personnes méritant le plus qu'on les aide. Mais cette évaluation des besoins a elle-même entraîné divers problèmes, dont le renforcement de la pauvreté. Les taux d'assistance sociale ont été maintenus à des niveaux plutôt faibles à cause de restrictions budgétaires et, dans certaines provinces, pour éviter que les taux d'assistance ne dépassent le salaire minimum. Mais ces niveaux d'assistance très faibles ont apporté une grande misère chez les bénéficiaires qui doivent survivre avec des sommes de beaucoup inférieures aux seuils de pauvreté.

La souplesse qui est théoriquement d'une si grande importance, compte tenu de la diversité du Canada, a aussi entraîné de sérieuses disparités entre les diverses régions du pays et d'une municipalité à l'autre au sein d'une même province. Il existe donc d'importantes inégalités dans la prestation d'aide sociale.

Enfin, il y a dans chaque province un système d'appel qui permet aux assistés sociaux d'en appeler de décisions relatives à leurs prestations. Pourtant les procédures de grief, mises sur pied pour protéger les intérêts des bénéficiaires, présentent des difficultés. On en vient à douter de l'aptitude des commissions d'appel provinciales du bien-être social à agir à titre d'arbitres impartiaux et compétents.

Principes

Le présent rapport décrit cinq éléments majeurs du système de bien-être social et analyse leur impact. Ces éléments sont les suivants:

règlements compliqués, évaluation des besoins, taux d'assistance, respect des règles et règlements et appels. À la fin de chaque chapitre, on présente des recommandations qui sont fondées sur les principes suivants:

1. SIMPLIFICATION	Le système de bien-être social devrait être simplifié; il devrait y avoir moins de règlements et de catégories.
2. ACCESSIBILITÉ	Les bénéficiaires et la population en général devraient avoir plus facilement accès aux renseignements sur tous les aspects du système de bien-être social.
3. ÉQUITÉ	Il faudrait rendre le système de bien-être social plus équitable en réduisant les disparités d'une province à l'autre et au sein de chaque province.
4. PRESTATIONS ADÉQUATES	Les prestations d'assistance sociale devraient être fixées à des niveaux plus adéquats.
5. SAUVEGARDE DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES	Les politiques et les pratiques en matière de bien-être social devraient sauvegarder les libertés individuelles, comme doivent le faire tous les autres programmes gouvernementaux au pays.

Le bien-être social au Canada présente 55 recommandations visant à réformer le système actuel de bien-être social. Nous proposons des changements pratiques qui peuvent être adoptés immédiatement. Des modifications plus profondes et à plus long terme, comme le remplacement

du système par une forme quelconque de revenu garanti, seront étudiées dans un rapport distinct du Conseil national du bien-être social.

Il y a lieu d'apporter ici certaines précisions. Tout d'abord, les règlements du bien-être social varient tellement d'un bout à l'autre du pays qu'il est difficile de généraliser sur quelque aspect que ce soit. Nous avons vérifié attentivement tous les renseignements, mais il pourrait y avoir des exceptions à certaines des règles et pratiques que nous décrivons.

Nous avons de plus tenté de décrire le système actuel avec précision et de façon juste. Le chapitre portant sur les taux d'assistance, par exemple, a dû faire appel à presque trois douzaines de suppositions pour que les règles puissent être interprétées de façon uniforme.

Troisièmement, les nouvelles politiques ou pratiques en matière de bien-être social, comme des hausses de prestations, résultant dans plusieurs provinces de questions de convenance sur le plan politique ou de pressions de la part de la collectivité, il pourrait y avoir eu certains changements depuis la publication du présent rapport.

Il va sans dire que le rapport n'a pas pour but de critiquer le travail des agents du bien-être social, dont la tâche est extrêmement difficile. Les agents subissent les pressions de conditions économiques difficiles et de clients très nombreux - souvent plusieurs centaines de bénéficiaires par travailleur. La simplification du système de bien-être social non seulement aiderait les assistés sociaux, mais allégerait aussi la tâche des agents qui sont présentement chargés d'interpréter et d'appliquer des séries de règlements nombreuses et compliquées.

Le rapport ne met pas non plus l'accent sur les assistés sociaux qui sont handicapés. Bien que les personnes handicapées représentent une

proportion importante de l'ensemble des assistés sociaux, il est impossible de faire des commentaires de nature générale sur leurs besoins et niveaux de prestations, qui diffèrent selon le cas et dépendent de la nature et de la gravité du handicap particulier.

La plupart des provinces versent des prestations plus élevées aux bénéficiaires handicapés. Plusieurs provinces accordent aussi aux personnes handicapées des allocations supplémentaires et des prestations spéciales pour des services de soutien à domicile et des dépenses relatives à la santé. On peut en trouver une description plus détaillée dans le Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada[6] du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

L'exposé restreint des besoins particuliers des assistés sociaux handicapés ne cherche ni à minimiser l'importance de ce groupe d'assistés sociaux ni à sous-estimer l'importance des prestations sociales comme principale source de revenu. Nous n'avons pas voulu tirer des conclusions qui ne pouvaient être fidèles à la gamme étendue et variée de prestations et de services auxquels les personnes handicapées peuvent avoir droit dans une province donnée.

Nous n'abordons pas non plus l'importante question du rapport entre le bien-être social et d'autres types de soutien du revenu comme l'assurance-chômage et l'indemnisation pour accident de travail et de voiture. Il aurait fallu analyser ces autres programmes en détail, ce qui aurait compliqué encore davantage une étude déjà longue et difficile. Ces programmes présentent néanmoins des lacunes sérieuses et un certain chevauchement, que nous étudierons dans un autre rapport.

Nous n'examinons pas non plus les programmes mis en place dans plusieurs provinces pour aider les personnes aptes au travail à chercher et à trouver un emploi. Bon nombre de provinces ont adopté diverses mesures

innovatrices pour inciter les assistés sociaux à chercher encore plus activement du travail. Le gouvernement fédéral négocie des ententes avec les provinces en vertu de la stratégie en quatre points à laquelle participent les ministères fédéraux et provinciaux de la Santé et du Bien-être social, et de l'Emploi et de l'Immigration. Ces accords permettent de financer une gamme de projets favorisant et améliorant l'aptitude au travail des assistés sociaux.

Le rapport met plutôt l'accent sur le système d'assistance sociale comme tel; il ne présente pas des moyens de quitter les rangs des assistés sociaux. Les mesures d'incitation au travail ne sont étudiées que dans le contexte des lignes directrices relatives à l'exemption des gains décrites au chapitre 3. Le Conseil se demandera si l'aide sociale est un programme de soutien de revenu approprié pour les assistés sociaux aptes au travail dans un autre rapport sur des questions se rapportant à la politique de l'emploi, y compris celles du salaire minimum et du supplément de revenu.

On n'examine pas non plus ici la gamme de services sociaux et d'autres appuis communautaires auxquels les assistés sociaux peuvent avoir droit dans certaines provinces, comme des soins de santé, des services de garde subventionnés, du counseling familial et des prestations "en nature" telles que l'accès à des logements sociaux et à des régimes de soins dentaires et pharmaceutiques. Le rapport porte essentiellement sur les aspects du système de bien-être social qui touchent le soutien du revenu, mais le Conseil reconnaît que de nombreux services de soutien comme des auberges et des centres de distribution de nourriture ont été mis en place au sein des collectivités pour venir en aide aux familles et aux particuliers à faible revenu.

Au début de chaque chapitre, un bref commentaire sur le système de bien-être social, tiré d'entrevues avec des assistés sociaux, témoigne des difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement.

Chapitre 1

RÈGLEMENTS COMPLIQUÉS

"Ayant été informée que j'avais une nouvelle travailleuse sociale, je me présente à son bureau il y a deux semaines pour la rencontrer. En me remettant mon chèque d'assistance mensuel, elle me dit: 'Vous savez, étant donné que vous n'êtes pas apte au travail, je ne trouve pas juste que vous subissiez une telle perte. Je vais en discuter avec M. M.' Elle quitte le bureau puis revient en me disant: 'Vous recevrez un montant supplémentaire de 196 $'. Cette somme supplémentaire, on me l'avait déjà refusée. Je traverse le couloir et un autre travailleur me la remet. Ce sont ces règlements-là que je ne comprends pas."

Le sujet

Le système de bien-être social de chaque province est régi par une série de règlements étendue et compliquée, ce qui rend le système difficile à comprendre. Il n'est donc pas facile de bien connaître les conditions ou les niveaux d'admissibilité. Les règlements permettent souvent d'user de discrétion dans des cas particuliers, ce qui fait que les bénéficiaires ne sont pas tous sur un pied d'égalité.

Le problème

Le Régime d'assistance publique du Canada a aboli les catégories de besoin, élargissant ainsi de manière sensible le cadre de l'assistance sociale. Il n'a toutefois pas freiné la multiplication des séries de règlements compliquées visant à déterminer qui aura droit aux prestations sociales, combien les assistés pourront recevoir et comment on peut s'assurer de l'admissibilité continue des bénéficiaires.

Les règlements sont issus des lois provinciales de l'assistance sociale, des règles découlant de ces lois et des directives établies par les administrateurs. Ces règlements fournissent les lignes directrices pour la quasi totalité des décisions en matière de bien-être social. Dans le seul domaine de l'admissibilité, il faut tenir compte de bon nombre de facteurs, y compris le lieu de résidence, l'aptitude au travail, l'invalidité et l'état civil, avant de déterminer si les requérants peuvent présenter une demande de bien-être social.

Les règlements varient beaucoup d'une juridiction à l'autre. Par exemple, les gens qui présentent une demande d'aide à long terme (prestations familiales) en Ontario doivent être résidents de la province pour être admissibles. Ils peuvent s'absenter pendant une période de trois mois sans mettre en danger leur admissibilité s'ils ont une raison valable

de quitter temporairement la province. En Nouvelle-Écosse, par contre, l'assistance sociale à long terme (prestations familiales) peut être suspendue si les bénéficiaires quittent la province pendant plus de 30 jours consécutifs.

À Terre-Neuve, les jeunes itinérants ne peuvent obtenir de l'aide qu'en cas d'urgence. Les itinérants en Saskatchewan peuvent recevoir des services de santé ou une assistance financière pendant quatre jours au plus. Ils peuvent toutefois être admissibles à des prestations régulières s'ils décident de demeurer dans la province.

En Nouvelle-Écosse, les itinérants doivent s'adresser aux municipalités, qui fixent elles-mêmes leurs règlements relatifs à l'admissibilité et aux niveaux de prestations. À Halifax, par exemple, on n'accorde aucune aide aux itinérants à moins qu'il s'agisse d'une urgence médicale. La municipalité dirige parfois ces gens vers une auberge pour itinérants et leur accorde des bénéfices "en nature", comme un toit ou un bon permettant de se procurer de la nourriture.

La plupart des provinces exigent que les parents veufs/veuves, abandonnés, séparés ou divorcés tentent d'obtenir tout revenu auquel ils pourraient avoir droit. On exige notamment des mères avec enfants à charge qu'elles fassent respecter toute décision relative à une pension alimentaire. Les provinces n'ont toutefois pas toutes les mêmes attentes quant aux efforts que doivent déployer les mères à cet égard.

Les règlements ontariens sur les prestations familiales, par exemple, stipulent qu'on peut renoncer à la poursuite d'une pension alimentaire pendant une période de six mois ou de façon permanente si le parent absent n'a pas d'emploi ou menace sa famille. En Colombie-Britannique, c'est le gouvernement qui se charge de faire respecter le versement d'une pension alimentaire lorsqu'on accorde des prestations d'aide sociale à des personnes ayant droit à une pension alimentaire. Les requérants qui

n'apportent pas leur pleine collaboration à la poursuite d'une pension alimentaire seront jugés inadmissibles au bien-être social.

Plusieurs provinces ont mis au point d'autres mécanismes pour régler le problème des pensions alimentaires impayées. Au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, on intente automatiquement des poursuites judiciaires contre les gens qui n'ont pas versé leur pension alimentaire; la pension impayée devient une dette payable à l'État. La province de l'Ontario accepte aussi d'entamer des poursuites au nom des assistés sociaux. Par conséquent, ces parents seuls ne perdent pas de prestations sous prétexte qu'on leur attribue des revenus qui en réalité n'ont pas été versés.

En vertu d'un nouveau programme institué par le ministère de la Justice de la Saskatchewan, les assistés sociaux qui ont obtenu devant les tribunaux une ordonnance de pension alimentaire doivent "l'assigner" au ministre des Services sociaux; des prestations de bien-être social complètes sont alors versées à ces personnes comme s'il n'y avait aucune pension alimentaire. La province se charge de faire respecter l'ordonnance, qui devient une dette payable à l'État.

L'admissibilité des immigrants à l'assistance sociale varie d'une province à l'autre. Les provinces qui ont des dispositions particulières pour cette catégorie de requérants considèrent habituellement le répondant du particulier ou de la famille comme principal responsable du soutien financier. Les provinces déterminent aussi si le requérant reçoit présentement ou pourrait recevoir de l'aide en vertu de programmes fédéraux de l'Emploi et de l'Immigration. Selon les circonstances, on peut accorder temporairement des prestations sociales en cas d'urgence ou jusqu'à ce que le répondant apporte tel que convenu de l'aide au particulier ou à la famille.

Les grévistes ne sont généralement pas admissibles à l'assistance sociale. Mais certaines juridictions comme l'Alberta et le Yukon prévoient une aide spéciale en cas de danger immédiat pour la vie. Les grévistes de la Saskatchewan peuvent présenter une demande d'assistance s'ils respectent les mêmes conditions que les personnes aptes au travail - ils doivent être prêts à chercher du travail. En Nouvelle-Écosse, chaque municipalité détermine l'admissibilité des grévistes à l'assistance sociale. À Halifax, les personnes en lock-out suite à un conflit entre les employés et la direction peuvent présenter une demande d'aide municipale d'urgence seulement si elles cherchent activement du travail.

Les règlements sur l'admissibilité des mères célibataires varient aussi et dépendent en grande partie de la loi sur l'aide à l'enfance de chaque juridiction. Dans les territoires du Nord-Ouest, une mère célibataire peut présenter une demande d'assistance sociale à l'âge de 16 ans si elle est considérée chef de famille et a au moins une personne à charge. Au Manitoba, par contre, les jeunes femmes de 16 à 18 ans ne peuvent recevoir des prestations sociales en leur nom propre que dans des circonstances exceptionnelles et qui ont été approuvées par les autorités locales de l'aide à l'enfance. Les mères célibataires de moins de 19 ans au Nouveau-Brunswick peuvent avoir droit à l'assistance sociale; pour être admissibles, elles doivent cependant participer à des programmes de formation et de réadaptation approuvés.

Les attentes des diverses provinces relativement à l'aptitude au travail des bénéficiaires varient aussi beaucoup. À l'Île-du-Prince-Édouard, les parents seuls avec enfants d'âge préscolaire peuvent demeurer au foyer avec leurs enfants ou bénéficier de services de garde leur permettant de chercher du travail. Les parents seuls dont les enfants fréquentent l'école primaire sont encouragés à s'inscrire à un Centre d'emploi du Canada, si l'agent du bien-être social trouve la démarche appropriée. Lorsqu'elles sont jugées aptes au travail, les mères dont les enfants ont terminé l'école primaire sont tenues de s'inscrire.

Les parents seuls en Alberta sont considérés inaptes au travail s'ils ont un enfant à charge de moins de 4 ans, deux enfants à charge d'âge préscolaire, trois enfants à charge ou plus, ou un enfant handicapé physique ou mental. En Colombie-Britannique, les parents seuls sont jugés inaptes au travail s'ils ont un enfant à charge de moins de six mois, ou deux enfants à charge ou plus âgés de moins de 12 ans. En d'autres mots, les parents seuls ayant un enfant de quatre mois ou plus en Alberta et de six mois ou plus en Colombie-Britannique sont considérés aptes au travail.

Jusqu'à ce que les tribunaux en décident autrement en décembre 1986, la Nouvelle-Écosse était la seule province à interdire l'aide sociale à long terme aux pères seuls. Cette coutume a été contestée avec succès devant la Cour Suprême de la Nouvelle-Écosse, sous prétexte qu'elle portait atteinte aux dispositions de la Charte des droits et libertés portant sur les droits à l'égalité.[7]

Il y a lieu de s'arrêter à la situation des chômeurs canadiens jugés aptes au travail. Les personnes aptes au travail doivent être en chômage à cause de circonstances incontrôlables; être prêtes à accepter un travail qu'elles sont physiquement capables de faire ou à s'inscrire à des programmes qui augmentent leurs aptitudes; faire des efforts raisonnables pour trouver un emploi. Les bénéficiaires aptes au travail reçoivent habituellement des prestations moins élevées que celles des bénéficiaires à long terme et ils obtiennent moins souvent de l'aide en cas de besoin spécial. Ces différences sont expliquées plus longuement aux chapitres sur l'évaluation des besoins et sur les taux d'assistance.

Les personnes seules aptes au travail en Alberta, par exemple, ont droit à des prestations pendant au plus un mois; les agents du bien-être social peuvent, "lorsque les circonstances l'exigent", autoriser des prestations pour un mois de plus. Les bénéficiaires aptes au travail en Alberta n'ont pas le droit de quitter la province, alors que les personnes inaptes au travail peuvent s'absenter pendant un mois par année.

Au Québec, les personnes seules aptes au travail âgées de moins de 30 ans ne recevaient que 171 $ par mois en janvier 1986, comparativement à 456 $ pour les plus de 30 ans. Cette pratique a été contestée devant les tribunaux de la province sous prétexte qu'elle fait preuve de discrimination en raison de l'âge et enfreint ainsi les dispositions de la Charte des droits et libertés portant sur les droits à l'égalité.

Au Yukon, on peut exiger des gens qu'ils remboursent l'aide reçue s'ils commencent ou recommencent à travailler dans les 30 jours qui suivent. Au Manitoba, l'assistance sociale accordée par les municipalités était considérée comme une dette à rembourser au moyen d'un privilège.[8] Il est interdit depuis octobre 1986 d'agir ainsi, et une loi limite maintenant le recours à des privilèges aux mêmes circonstances restreintes prévues dans le cadre du programme provincial de bien-être social, c.-à-d. des sommes versées pour payer le capital d'un prêt hypothécaire, des réparations coûtant plus de 200 $, des arrérages d'impôt, des trop-payés par le Ministère, ou des cas où on accorde de l'assistance sociale parce que les personnes chargées de verser une pension alimentaire ne s'acquittent pas de leurs responsabilités financières.

Ces privilèges sont une pratique désagréable, parce qu'ils imposent un fardeau aux assistés sociaux qui doivent rembourser la dette, et aussi parce qu'en réalité, la province du Manitoba se faisait rembourser deux fois ses dépenses en matière de bien-être social - une fois par le bénéficiaire et une autre fois par le gouvernement fédéral qui partage 50 p. cent des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Lorsque les requérants remplissent les diverses conditions d'admissibilité, il faut alors déterminer l'étendue du besoin. On se sert d'une série de procédures compliquée et détaillée, tenant compte d'une part des besoins fondamentaux et spéciaux des requérants et d'autre part des biens et revenus dont ils disposent pour répondre à ces besoins. On présente une description plus détaillée de ce procédé au chapitre sur l'évaluation des besoins.

Enfin, un système régi par un si grand nombre de règlements n'est efficace que dans la mesure où ces règlements sont respectés. Il a donc fallu mettre au point une nouvelle série de directives, qui font l'objet d'une description au chapitre sur le respect des règles et règlements.

Les règlements déterminent les procédures particulières à suivre pour établir l'admissibilité, les niveaux des prestations et le respect des règles et règlements, mais permettent qu'on fasse des exceptions en cas de besoin particulier ou de circonstance atténuante. Les administrateurs disposent de pouvoirs discrétionnaires étendus, afin que le système puisse répondre aux situations et aux conditions locales particulières.

Mais la discrétion administrative est une lame à double tranchant. Si elle permet une certaine souplesse, elle ouvre aussi la porte aux abus. Les règlements provinciaux régissant l'administration de l'assistance sociale comportent en effet tellement de pouvoirs discrétionnaires que le système, qui semble à première vue bien dirigé, fait très largement appel à des jugements de valeur. Presque tous les règlements peuvent varier selon les décisions des administrateurs locaux. Le Tableau 2 présente quelques exemples de ces pouvoirs discrétionnaires.

Les pouvoirs discrétionnaires les plus vastes et les plus importants ont sans doute trait à la prestation d'aide spéciale. On décrit plus en détail cette catégorie d'aide dans le chapitre sur l'évaluation des besoins. Dans les trois provinces qui ont un système à deux paliers (Nouvelle-Écosse, Ontario et Manitoba), chaque municipalité décide si elle offrira de l'aide spéciale, et dans l'affirmative, quels articles seront inclus et quels montants seront versés. D'autres juridictions permettent aux directeurs et aux administrateurs locaux de déterminer, cas par cas, l'admissibilité de particuliers et de familles à l'aide spéciale et l'étendue de l'aide accordée.

TABLEAU 2

EXEMPLES CHOISIS DE POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

SUJET	JURIDICTION	POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES
Résidence	Yukon	Le versement de prestations cesse normalement lorsque la personne quitte le territoire, mais peut continuer pendant une période de six mois **lorsque le Directeur donne son approbation.**
Itinérants	Nouveau-Brunswick	On peut accorder des prestations aux personnes nécessiteuses habitant des auberges pour itinérants pendant une période maximale de deux jours, selon **les taux approuvés par l'agent désigné.**
Grévistes	Manitoba (Winnipeg)	La ville de Winnipeg aidera les grévistes manifestement dans le besoin après une période de deux semaines, **quoique le directeur puisse en cas d'urgence passer outre à la période d'attente.** Les grévistes doivent accepter du travail occasionnel ou à temps partiel pour diminuer leur dépendance de l'assistance sociale.
Personnes âgées	Alberta	On peut accorder de l'aide pendant trois mois à un requérant de 55 à 60 ans qui ne participe plus au marché du travail depuis longtemps ou qui ne possède pas d'aptitudes au travail. C'est **le gérant de district qui détermine l'aptitude au travail du requérant pendant cette période.**

TABLEAU 2 (suite)
EXEMPLES CHOISIS DE POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

SUJET	JURIDICTION	POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES
Personnes invalides	Terre-Neuve	Une personne invalide est une personne qui, **de l'avis d'un responsable du Ministère,** requiert des services de soutien pour l'aider à vivre de façon autonome.
Chômeurs aptes au travail	Ontario (Prestations familiales)	Les prestations peuvent être annulées ou suspendues lorsque, **de l'avis du directeur,** les requérants/bénéficiaires ou leurs conjoints ne sont pas prêts à travailler lorsqu'il se présente des emplois convenables.
Parents séparés	Alberta	On peut accorder de l'aide pendant trois mois à un requérant qui éprouve de la difficulté à faire face au traumatisme associé au décès d'un conjoint ou à l'échec d'un mariage; **le gérant de district déterminera** pendant cette période si le requérant est apte au travail ou non.
Étudiants	Île-du-Prince-Édouard	Les personnes de moins de 18 ans peuvent avoir droit à l'aide sociale si, **de l'avis du directeur,** leur foyer n'est pas propice à leur formation et à leur développement.
Aide d'urgence	Territoires du Nord-Ouest	On peut fournir de l'aide dans une situation spéciale ou inattendue lorsque des bénéficiaires ne peuvent, **pour des raisons que le directeur juge acceptables,** subvenir à leurs besoins et à ceux des personnes à leur charge.

TABLEAU 2 (suite)
EXEMPLES CHOISIS DE POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

SUJET	JURIDICTION	POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES
Commerçants	Saskatchewan	Lorsque de petits commerçants ont besoin d'aide, leur situation **devrait être évaluée** pour décider s'ils ne devraient pas être encouragés à chercher un autre emploi, surtout lorsque l'entreprise n'est pas viable.
Enfants de moins de 19 ans en foyer d'accueil demandant de l'aide en leur nom propre	Colombie-Britannique	Les enfants n'habitant pas avec leurs parents ou tuteurs ne sont pas admissibles à l'assistance sociale **à moins que les autorités administratives ne décident d'accorder de l'aide.** Tous les efforts raisonnables doivent cependant avoir été déployés pour inciter les parents ou tuteurs à assumer l'entière responsabilité financière.
Immigrants	Québec	Les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens peuvent recevoir de l'aide ou être dirigées vers un organisme approprié **selon leur statut légal et les circonstances entourant chaque cas individuel.**
Recouvrement de trop-payés	Nouvelle-Écosse (Halifax)	En recouvrant des trop-payés on peut réduire les prestations d'un montant "raisonnable", **déterminé par le bureau local du bien-être social.**

L'impact

Manque d'information

Que reproche-t-on à un système qui tente de définir "les règles du jeu"? Surtout le fait que les participants ne connaissent pas nécessairement les règles du jeu. Les assistés sociaux disposent de très peu d'information sur la façon dont ont été prises les décisions administratives touchant leur cas particulier. Il leur est très difficile de s'assurer qu'ils reçoivent le plein montant des prestations auxquelles ils ont droit en vertu des divers règlements et directives.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, par exemple, le requérant qui en fait la demande peut obtenir de l'argent pour l'achat de vêtements dans le cadre de l'assistance de base. Il est difficile de savoir si les particuliers sont tous informés de leur droit à cette assistance.

Ce manque d'information empêche d'effectuer de l'extérieur un contrôle des décisions rendues. Il s'agit là d'un problème grave, puisque le risque d'erreur est grand. Les agents du bien-être social doivent prendre des décisions quant à l'admissibilité des particuliers ou des familles selon les besoins et les circonstances de chaque cas.

Dans certaines provinces, comme l'Alberta et le Québec, les agents du bien-être social ne sont pas des travailleurs sociaux diplômés ou des conseillers professionnels. Ils sont pourtant appelés à prendre des décisions critiques quant aux conditions de vie des requérants ou des bénéficiaires, ainsi qu'à interpréter des règlements très compliqués et à les appliquer à des cas particuliers.

Il n'est donc pas étonnant que l'équipe d'enquêteurs mise sur pied récemment au Québec pour dépister les cas de fraude ait trouvé

plusieurs cas de trop-payés et de moins-payés résultant d'erreurs administratives commises après l'augmentation importante de la clientèle au début des années 1980.

Lorsque les règlements sont aussi compliqués et lorsqu'on connaît si peu le système, les requérants ou les bénéficiaires peuvent enfreindre les règlements sans le savoir et en subir les conséquences graves. On discute plus longuement des infractions et des pénalités au chapitre sur le respect des règles et règlements.

Certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, ont fait des efforts pour rendre l'information sur le système de bien-être social plus accessible à la population. Le manuel de gestion est distribué dans plus de 160 bureaux locaux de bien-être social et offert aux groupes de défense des droits des assistés sociaux. Il circule présentement 1 200 exemplaires du manuel.

On pourrait aussi s'assurer que l'information sur le bien-être social soit soumise à l'examen de la population en prévoyant une révision **législative** régulière des règlements et des directives touchant l'assistance sociale. En demandant à des représentants élus d'examiner et de vérifier pour le grand public d'anciens et de nouveaux règlements ainsi que des directives administratives, on ajouterait au système une certaine mesure de protection.

Vu le manque d'information, il est aussi très difficile pour les gens qui passent d'une province à une autre de se renseigner sur les services sociaux ainsi que sur les programmes d'emploi et de soutien de revenu d'autres provinces. Outre un réseau d'information provincial amélioré, il semblerait qu'on ait besoin d'une source d'information nationale pour aider les Canadiens à comprendre le réseau compliqué de systèmes de soutien du revenu et de services sociaux à travers le pays.

Inégalités

Chaque province dispose d'une série de règlements définissant le besoin et déterminant les niveaux de prestations; les procédures relatives à tous les aspects de l'administration du bien-être social varient donc beaucoup d'une province à l'autre, de même qu'au sein d'une même juridiction.

En plus des disparités résultant des différentes séries de règlements, les pouvoirs discrétionnaires dont disposent les agents et les administrateurs locaux du bien-être social peuvent entraîner de sérieuses inégalités. Les agents du bien-être social doivent interpréter et appliquer des règlements compliqués d'une façon juste et constante. Il serait toutefois naïf de croire qu'il n'y aura pas de différence d'un agent à l'autre dans la façon d'interpréter des règlements. Que les penchants se manifestent de manière accidentelle à travers les actions des agents individuels ou intentionnelle par le biais des décisions discrétionnaires, les résultats sont les mêmes: les règlements ne sont pas nécessairement appliqués de façon équitable.

D'aucuns prétendraient que les disparités d'une province à l'autre ne sont pas nécessairement une mauvaise chose. Après tout, les niveaux de vie et les besoins peuvent être définis en termes relatifs. Les gens déboursent certaines sommes pour répondre à leurs besoins fondamentaux, selon le niveau de vie de leur collectivité. Le système de bien-être social de chaque juridiction se fonde sur ces conditions locales. D'aucuns pourraient considérer comme une inégalité une situation que d'autres jugeraient comme une réponse unique à une série de conditions particulière.

Si le système actuel répondait adéquatement aux besoins des assistés sociaux, la question de l'égalité ou de la position relative des

bénéficiaires dans diverses provinces n'aurait pas cette importance. Le chapitre suivant sur l'évaluation des besoins illustre la grande différence dans la façon dont sont définis les besoins fondamentaux et les besoins spéciaux. Un besoin considéré comme fondamental dans une juridiction est considéré comme un besoin spécial dans une autre, ce qui a d'importantes répercussions sur les niveaux de prestations accordées aux bénéficiaires. Le système serait plus adéquat, juste et uniforme si on réduisait ces inégalités.

Bref, le système de bien-être social de chaque province du Canada est un programme compliqué, régi par une gamme étendue de règlements qui doivent être interprétés et qui sont soumis à la discrétion des administrateurs. Les jugements personnels donnent invariablement lieu à des inégalités dans la façon de traiter les bénéficiaires d'une juridiction à l'autre et au sein d'une même juridiction. Les règlements n'étant ni bien connus ni bien compris de la population, il est difficile de savoir s'ils ont été appliqués d'une manière juste et appropriée dans une situation donnée.

Les recommandations qui suivent visent à simplifier le système de bien-être social, à améliorer l'accès au système et à promouvoir l'égalité. Nous recommandons:

1. Que les trois provinces qui ont un système de bien-être social à deux paliers (Nouvelle-Écosse, Ontario et Manitoba) réduisent au minimum les disparités entre les municipalités de leur juridiction et cherchent à intégrer leurs programmes actuels d'assistance sociale en un seul système provincial.

2. Que les provinces simplifient leurs règlements sur le bien-être social en ne classant plus les requérants et les bénéficiaires selon leur aptitude au travail.

3. Que les assemblées législatives provinciales revoient de façon régulière leurs règlements, politiques et procédures en matière d'assistance sociale.

4. Que les provinces voient à ce que les décisions prises par les agents du bien-être social soient revues par des surveillants ou des pairs, pour s'assurer du bien-fondé des décisions.

5. Que les provinces abolissent les pouvoirs discrétionnaires répressifs accordés par règlement, comme le refus d'accorder des prestations à des particuliers qui dépensent leurs chèques d'assistance sociale d'une façon "inappropriée".

6. Que les provinces haussent les taux d'assistance de base afin de diminuer le besoin d'assistance spéciale accordée avec une certaine mesure de discrétion administrative.

7. Que les provinces obligent tous les bureaux locaux et régionaux de bien-être social à mettre à la disposition de la population le manuel de gestion de l'assistance sociale.

8. Que chaque province mette à la disposition du grand public un guide du système de bien-être social, y compris les services sociaux et l'assistance sociale.

9. Que les bureaux locaux et régionaux de bien-être social soient tenus d'afficher publiquement toute nouvelle directive influant sur un des éléments du bien-être social, y compris l'admissibilité au bien-être social, les niveaux de prestations, les mesures d'application et les procédures d'appel.

10. Que les provinces obligent les bureaux locaux et régionaux de bien-être social à distribuer des exemplaires de toute nouvelle directive aux organismes communautaires tels que les conseils de planification sociale et les groupes qui luttent contre la pauvreté.

11. Que les provinces distribuent avec les chèques mensuels de bien-être social tout avis de changement majeur dans les niveaux de prestations ou dans toute autre directive pertinente.

12. Que les provinces organisent régulièrement des rencontres avec les représentants d'organismes communautaires tels que les conseils de planification sociale et les groupes qui luttent contre la pauvreté pour discuter des aspects de la politique et des règlements du bien-être social qui causent des difficultés.

13. Que les provinces cherchent à mettre en place, avec les représentants d'organismes communautaires, un réseau de défenseurs qui aiderait les requérants et les bénéficiaires d'assistance sociale.

14. Que le gouvernement fédéral finance un service d'information national offrant aux immigrants et aux Canadiens qui passent d'une province à l'autre des renseignements sur les programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux.

CHAPITRE 2

ÉVALUATION DES BESOINS

"Je pense qu'à l'heure actuelle, si j'avais la chance de trouver un travail, je le refuserais car entre un travail que je pourrais faire et l'assistance sociale, je ne gagnerais qu'environ 10 $. Ce n'est pas encourageant du tout. Après avoir payé le transport, la nourriture, tout ce qu'il faut pour travailler, la gardienne - les 10 $ de différence entre les deux..... Ça fait que vous restez où vous êtes."

Le sujet

La méthode qui sert présentement à déterminer le besoin renforce la pauvreté et la dépendance du système de bien-être social.

Le problème

Évaluation des besoins

En vertu du système actuel, l'admissibilité au bien-être social est d'abord établie en fonction du besoin et conformément aux règlements provinciaux relatifs à l'âge, à l'état civil et à d'autres caractéristiques. On détermine alors l'étendue du besoin dans chaque cas individuel, au moyen d'une évaluation du déficit budgétaire.

Lors d'une évaluation du déficit budgétaire, on détermine la somme d'aide payable en calculant la différence entre les montants prévus pour des besoins précis et les ressources totales dont dispose le requérant. Le déficit est égal à la somme entre le niveau d'aide requis et les ressources.

La façon dont sont déterminés les montants maximums versés aux bénéficiaires varie considérablement d'une province à l'autre. La plupart des provinces font une distinction entre l'aide à long terme et l'aide à court terme. Les requérants qui ont peu de chance de subvenir eux-mêmes à leurs besoins sur une base permanente ou sur une période de temps prolongée reçoivent une aide à long terme. L'aide à court terme s'adresse à ceux qui sont aptes au travail mais qui sont présentement en chômage.

Les taux accordés aux bénéficiaires à long terme sont généralement plus élevés parce qu'ils sont considérés comme ayant un plus grand besoin; ils sont pour la plupart des personnes âgées ou invalides ou des parents seuls avec de jeunes enfants. Les particuliers jugés aptes au travail reçoivent généralement des prestations moins élevées.

Les règlements provinciaux distinguent aussi, dans le cadre de l'aide à court ou à long terme, les articles considérés comme des besoins **fondamentaux** et ceux qui sont des besoins **spéciaux.** Les besoins fondamentaux sont la nourriture, les vêtements, les allocations personnelles, le logement et les services publics (chauffage, eau, électricité). Les montants maximums prévus pour chacun de ces articles sont habituellement faibles, comme en témoignent leur total. Les niveaux de prestations sont présentés dans le chapitre suivant portant sur les taux d'assistance.

Outre les besoins fondamentaux, chaque province dresse sa propre liste de besoins méritant une attention spéciale. Ces listes varient, mais englobent généralement les coûts occasionnés par des besoins de santé particuliers comme des régimes ou des médicaments de prescription, des prothèses, les frais de transport en cas de traitement médical, et les frais funéraires. Diverses combinaisons et divers maximums de dépenses associées à la recherche d'un emploi, comme le transport, la garde d'enfants, les vêtements et les outils, sont autorisés à travers le pays.

La plupart des provinces prévoient des sommes pour des réparations d'urgence, des arrérages de paiement des services publics, des suppléments pour le chauffage l'hiver. Dans certaines juridictions, on fournit automatiquement des prestations pour des articles spéciaux dont on a régulièrement besoin, comme des suppléments pour le retour à l'école.

Évaluation des ressources

Comme on l'a déjà vu, l'évaluation du déficit budgétaire établit l'écart entre le besoin et les ressources (avoir et revenu) disponibles pour répondre à ces besoins.

Les réquérants doivent se départir de la majeure partie de leur avoir liquide et immobilisé avant d'être admissibles à l'assistance sociale. L'avoir liquide comprend l'argent comptant, les obligations, les sommes en fiducie et la valeur de rachat d'une assurance-vie (cette dernière est exemptée dans certaines juridictions); l'avoir fixe comprend les biens immobiliers, le matériel et les biens de la maison.

Bien entendu, chaque juridiction a élaboré une série de règles compliquées déterminant les sommes maximales d'avoir liquide et immobilisé que les requérants peuvent conserver. Les personnes qui présentent une demande d'assistance sociale ne peuvent posséder un avoir **liquide** excédant les seuils indiqués au Tableau 3.

Les montants qui sont indiqués dans le tableau ne sont que des lignes directrices; les règlements et directives provinciaux modifient ces sommes selon l'âge du bénéficiaire, ses circonstances particulières et son niveau d'aptitude au travail. Par exemple, certaines provinces comme l'Ontario permettent de conserver des montants supplémentaires pour des frais funéraires. En Nouvelle-Écosse, les résidents de foyers de soins spéciaux sont autorisés à faire de même. Le Manitoba permet aux personnes âgées de conserver un régime de frais funéraires de 1 000 $ s'il a été acheté au moins un an avant de demander l'aide sociale; tous les autres requérants âgés peuvent conserver 300 $ pour des frais funéraires.

On note aussi une grande variation quant à l'avoir fixe, bien que la plupart des provinces permettent de conserver, jusqu'à concurrence d'une valeur maximale précise, des biens immobiliers utilisés pour un travail autonome. Et la plupart des provinces font preuve de considération spéciale dans le cas des biens de ferme.

Il importe de signaler qu'à des fins de partage des coûts, les lignes directrices du Régime d'assistance publique du Canada permettent

aux provinces d'autoriser des niveaux d'exemption de l'avoir liquide pouvant s'élever à 2 500 $ dans le cas d'une personne seule et à 3 000 $ lorsqu'une personne est âgée ou invalide. S'il s'agit d'un particulier avec une personne à charge, l'exemption peut s'élever à 5 000 $; si le requérant et(ou) son conjoint est(sont) invalide(s), le maximum atteint 5 500 $. L'Ontario est toutefois la seule province à se servir de ces montants maximums, et ce dans le cas des bénéficiaires de prestations familiales seulement. Les niveaux d'exemption sont plus faibles dans toutes les autres provinces et dans les territoires.

En déterminant les ressources dont disposent les requérants ou les bénéficiaires, chaque juridiction a aussi mis au point des règlements pour le traitement du revenu. Les provinces considèrent généralement comme ressources personnelles les sommes d'argent versées aux requérants grâce à des pensions ou à des allocations provenant d'un niveau de gouvernement quelconque. Les allocations familiales et le crédit d'impôt fédéral pour enfants ne sont toutefois pas inclus dans le revenu. En Saskatchewan, cependant, les allocations familiales ne sont pas exemptées puisqu'on en soustrait la valeur des prestations versées.[9]

Le crédit d'impôt fédéral pour enfants jouit d'une exemption dans presque toutes les provinces. Depuis son adoption en 1978, le crédit a été versé une fois l'an. Les familles admissibles ont reçu leur crédit d'impôt pour enfants après avoir produit leur déclaration d'impôt; c'est donc dire que le crédit de l'année d'imposition 1986 serait normalement versé au début de 1987. Mais depuis 1986, les familles dont le revenu net est de 15 000 $ ou moins reçoivent une avance de 300 $ par enfant en novembre 1986, en regard de l'année d'imposition 1986, et le reste (154 $ par enfant) au printemps 1987.

Le crédit d'impôt pour enfants a récemment donné lieu à des problèmes au Manitoba. Les municipalités de cette province "à deux paliers" peuvent fixer leurs propres règles d'admissibilité. La ville de

TABLEAU 3

NIVEAUX D'EXEMPTION DE L'AVOIR LIQUIDE - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail			Aptes au travail	
	Personne seule	Parent seul; un enfant à charge	Personne seule invalide	Personne seule	Famille
Terre-Neuve	1 500 $	2 500 $	3 000 $	40 $	100 $
Île-du-Prince-Édouard	200	1 200	900	50	50
Nouvelle-Écosse	1 500 (âgée)	2 500	3 000	Les municipalités exigent généralement que l'avoir liquide soit dépensé pour répondre aux besoins fondamentaux.	
Nouveau-Brunswick	500	1 000	1 000	500	1 000
Québec	1 500	2 500	1 500	1 500	2 500
Ontario	2 500	5 000	3 000	Les administrateurs municipaux du bien-être social déterminent le niveau de l'avoir liquide qu'une personne peut posséder sans perdre son droit à l'assistance. On peut exempter un avoir équivalant à 1 à 2 semaines d'assistance (ou jusqu'à 1 à 3 mois d'assistance dans le cas d'une personne temporairement inapte au travail).	Un avoir égal à 1 à 3 mois d'assistance. Exemptions maximales possibles de l'avoir liquide (2 500 $ pour une personne seule et 5 000 $ pour un couple) lorsque les personnes bénéficieront de prestations à long terme.

[1]Pour les particuliers qui ont besoin d'aide pendant moins de quatre mois.
[2]Pour les gens propriétaires ou gérants de fermes, le niveau maximum net des biens de ferme a été fixé à 20 000 $.
[3]L'exemption est de 3 000 $ dans le cas des personnes de 60 à 64 ans.

TABLEAU 3 (suite)

NIVEAUX D'EXEMPTION DE L'AVOIR LIQUIDE - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail			Aptes au travail	
	Personne seule	Parent seul; un enfant à charge	Personne seule invalide	Personne seule	Famille
Manitoba	400 $	800 $	400 $	Chaque municipalité fixe ses niveaux maximums de biens	
Saskatchewan	500	3 000	1 500	500	3 000
Alberta	1 500	2 500	1 500	Pareilles aux exemptions en cas d'assistance à long terme, mais un maximum de 50 $ pour une personne seule, ou 250 $ pour un particulier avec personnes à charge, de l'avoir peut être en argent comptant, dans un compte de banque ou sous forme d'obligations gouvernementales.	
Colombie-Britannique	500	1 500	2 500	160	1 500 $
Yukon	500	1 800	1 500	100	200
Territoires du Nord-Ouest	Les règlements stipulent que la valeur de l'avoir qui ne doit pas être converti en argent comptant pour des raisons économiques ou sociales valables (de l'avis du directeur) n'est pas incluse dans le calcul des ressources personnelles.				

[1]La ville de Winnipeg n'a pas de niveaux d'exemption de l'avoir liquide, mais permet l'exemption de la valeur de rachat au comptant de polices d'assurance-vie jusqu'à concurrence de 2 000 $; des biens dans la maison appartenant au bénéficiaire, s'il l'habite; et de la valeur de la voiture familiale principale.
[2]Il y a une exemption supplémentaire de 500 $ pour chaque enfant de plus.
[3]Les exemptions de l'avoir liquide sont plus élevées dans le cas des personnes de plus de 55 ans.

Brandon n'avait pas prévu d'exemption de la valeur du crédit. Le personnel administratif a décidé d'exempter la moitié du crédit. Lorsque la question fut portée à l'attention du conseil de ville, le règlement fut modifié de manière à exempter le plein montant du crédit.

La municipalité de Selkirk (Man.) permet de soustraire le crédit d'impôt pour enfants même si un règlement municipal interdit cette exemption. À Portage La Prairie (Man.), les premiers 150 $ du crédit sont exonérés - pour le reste, les assistés sociaux doivent présenter des reçus attestant que la somme a été dépensée d'une manière "raisonnable" et "responsable".

En 1986, le gouvernement fédéral a institué, à l'intention des Canadiens à faible revenu, un crédit remboursable de taxe de vente de 50 $ par adulte et 25 $ par enfant. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé, en février 1987, d'exempter le plein montant de ce crédit de taxe de vente en déterminant les ressources dont disposent les assistés sociaux. La province du Manitoba et la ville de Winnipeg accordent une exemption de la valeur du crédit aux assistés sociaux bénéficiant d'aide provinciale et municipale, respectivement.

Des règlements régissent aussi le traitement du revenu gagné. On appelle souvent ces règlements des "taux de recouvrement"; il s'agit du pourcentage ou du montant de revenus extérieurs que les bénéficiaires doivent remettre au service de bien-être social. Les provinces fixent ces niveaux à un pourcentage quelconque des gains, permettent l'exemption d'un montant global, ou font appel à une combinaison de ces méthodes.

Le Tableau 4 présente une comparaison des niveaux provinciaux d'exemption des gains. À moins d'indication contraire, ces exemptions s'appliquent au revenu net. La disposition relative à l'exemption des gains s'applique généralement après l'établissement initial d'admissibilité seulement; le revenu d'emploi d'un requérant ne peut être réduit en utilisant l'exemption des gains pour établir l'admissibilité.

TABLEAU 4

NIVEAUX D'EXEMPTION DES GAINS - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail		Aptes au travail	
	Personne seule	Famille	Personne seule	Famille
Terre-Neuve	-les premiers 30 $ et exemptions mensuelles de 50 p. cent du revenu entre 30 $ et 80 $; aucune exemption sur le revenu supérieur à 80 $ (exemption mensuelle maximale de 55 $)	-les premiers 30 $ et exemption mensuelle de 50 p. cent du revenu permis excédant 30 $; aucune exemption sur le revenu supérieur à 200 $ (exemption mensuelle maximale de 115 $)	-exemption mensuelle de 50 p. cent des premiers 80 $ (exemption mensuelle maximale de 40 $)	-exemption mensuelle de 50 p. cent des premiers 200 $ par mois (exemption mensuelle maximale de 100 $)
Île-du-Prince Édouard	-exemption de 20 p. cent des gains pour les six premiers mois de travail; de 10 p. cent pour les six mois suivants; aucune exemption au bout d'une période de 12 mois -exemption de 50 p. cent du revenu brut provenant de la garde d'enfants -exemption mensuelle maximale de 50 $ du revenu perçu de façon irrégulière		-aucune exemption de revenu accordée aux bénéficiaires qui, avant de présenter une demande d'aide, occupaient un emploi permanent et à temps plein ou qui ont occupé un emploi ou bénéficié de prestations d'assurance-chômage pendant 12 mois consécutifs	
Nouvelle-Écosse	-déduction mensuelle du revenu brut de 100 $; 75 p. cent du reste est considéré comme un revenu	-déduction mensuelle du revenu brut de 200 $; 75 p. cent du reste est considéré comme un revenu	-exemption mensuelle de 50 $ (taux en vigueur à Halifax; chaque municipalité fixe ses propres taux)	-exemption mensuelle de 100 $ (taux en vigueur à Halifax)

[1]Ces exemptions ne s'appliquent pas au revenu provenant d'un travail autonome.
[2]Certaines provinces ont pour les bénéficiaires invalides des niveaux d'exemption particuliers qui diffèrent de ceux qui sont indiqués ici.

TABLEAU 4 (suite)

NIVEAUX D'EXEMPTION DES GAINS - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail		Aptes au travail	
	Personne seule	Famille	Personne seule	Famille
Nouveau-Brunswick	-déduction mensuelle de 150 $	-déduction mensuelle de 200 $	-déduction mensuelle de 150 $, plus une somme de 250 $ par mois pendant deux mois	-déduction mensuelle de 200 $, plus une somme de 200 $ par mois pendant deux mois et de 100 $ pendant le 3e mois
Québec	-exemption mensuelle de 25 $ ou de 6 p. cent du revenu mensuel brut (le moindre des deux) -exemption supplémentaire uniforme de 25 $ -on peut soustraire des dépenses 60 p. cent des revenus bruts provenant de la garde d'enfants	-exemption mensuelle de 25 $ ou de 6 p. cent du revenu mensuel brut (le moindre des deux) -exemption supplémentaire uniforme de 40 $, plus 5 $ par enfant à charge	-comme dans le cas des personnes inaptes au travail	
Ontario	-exemption mensuelle des premiers 75 $ -exemption supplémentaire égale à 50 p. cent (maximum de 50 $) de la partie du revenu mensuel brut qui dépasse les exemptions autorisées	-exemption mensuelle des premiers 100 $ -exemption mensuelle supplémentaire de 40 $ pour les mères seules -exemption supplémentaire égale à 50 p. cent (maximum de 50 $) de la partie du revenu mensuel brut qui dépasse les exemptions autorisées	-exemption mensuelle maximale de 50 $, plus des gains supplémentaires	-exemption mensuelle maximale de 100 $ plus 25 p. cent des gains -on peut accorder à une famille monoparentale une exemption jusqu'à concurrence de 190 $ pour des dépenses reliées au travail ou pour d'autres dépenses

TABLEAU 4 (suite)

NIVEAUX D'EXEMPTION DES GAINS - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail		Aptes au travail	
	Personne seule	Famille	Personne seule	Famille
Manitoba	-exemption du revenu jusqu'à concurrence de 50 $ par mois ou 0,70 $ pour chaque heure de travail par mois ou 30 p. cent des gains mensuels bruts (le plus élevé)		-chaque municipalité établit ses propres règlements sur l'exemption des gains; la ville de Winnipeg permet une exemption mensuelle de 100 $, et le directeur peut accorder des exemptions supplémentaires rattachées au travail. La province permet des exemptions supplémentaires pour des dépenses relatives à un emploi	
Saskatchewan	-exemption mensuelle de 50 $ ou de 25 p. cent du montant de l'assistance de base à laquelle le bénéficiaire a droit à l'exception des besoins spéciaux relatifs à un emploi s'il n'a pas de revenus (le plus élevé des deux)	-exemption mensuelle de 100 $ ou de 25 p. cent du montant de l'assistance de base à laquelle le bénéficiaire a droit à l'exception des besoins spéciaux relatifs à un emploi s'il n'a pas de revenus	-comme dans le cas des personnes inaptes au travail	
Alberta	-exemption de 100 p. cent des gains jusqu'à 115 $ par mois -exemption de 50 p. cent des gains entre 116 $ et 200 $ par mois -exemption de 25 p. cent des gains entre 201 $ et 300 $ par mois -exemption de 10 p. cent des gains excédant 300 $ par mois		-aucune exemption de revenu pour les personnes qui demandent de l'assistance sociale pour un mois	
Colombie-Britannique	-exemption mensuelle pouvant s'élever à 50 $	-exemption mensuelle pouvant s'élever à 100 $	-25 p. cent des gains plus l'exemption uniforme appropriée (50 $ ou 100 $); aucune exemption n'est accordée avant que la personne ait été bénéficiaire d'assistance pendant trois mois consécutifs[1]	

[1]Les bénéficiaires inaptes au travail, à l'exception de ceux qui ont plus de 65 ans, peuvent choisir la classification "aptes au travail" s'ils profiteraient de l'exemption des gains accrue.

TABLEAU 4 (suite)

NIVEAUX D'EXEMPTION DES GAINS - DÉCEMBRE 1986

	Inaptes au travail		Aptes au travail	
	Personne seule	Famille	Personne seule	Famille
Yukon	-exemption mensuelle de 25 $ pour les personnes exclues de façon permanente de la population active -l'exemption du revenu est le plus élevé de: i) -50 p. cent des gains nets à temps partiel du requérant, du conjoint et des enfants à charge ne fréquentant pas l'école, mais sans dépasser 25 p. cent du total des prestations ou ii) -5 $ par mois pour une personne seule -10 $ par mois pour une famille de 2 -15 $ par mois pour une famille de 3 ou plus	-exemption mensuelle de 50 $ pour les personnes exclues de façon permanente de la population active	-comme dans le cas des personnes seules inaptes au travail	-comme dans le cas des familles inaptes au travail
Territoires du Nord-Ouest	-exemption mensuelle de 50 $	-exemption mensuelle de 100 $	-comme dans le cas des personnes seules inaptes au travail	-comme dans le cas des familles inaptes au travail

Encore une fois, les données présentées dans le tableau ne représentent que des lignes directrices. Chaque montant est modifié par une longue série d'interprétations quant aux sommes à considérer comme un revenu. Les exemptions peuvent aussi varier selon la source de revenu - c.-à-d. selon qu'il provient de la garde d'enfants, d'un programme de formation, d'un travail autonome, d'un travail de ferme ou d'un autre type de travail.

Aux fins du partage des coûts en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, les provinces peuvent soustraire en gains nets mensuels maximums le plus élevé de 95 $ ou 25 p. cent des prestations sociales plus les allocations familiales et le crédit d'impôt auxquels la famille aurait droit si elle n'avait aucun revenu. Comme c'était le cas des lignes directrices sur les avoirs liquides permis, la plupart des provinces permettent une exemption moins importante que celle qui est prévue dans les lignes directrices.

Deux provinces ont récemment adopté des mesures pour appuyer les efforts en matière d'emploi des assistés sociaux aptes au travail. Le Nouveau-Brunswick a haussé le niveau d'exemption des gains pour les bénéficiaires dont le retour sur le marché du travail est jugé très probable et qui ont de fortes chances de trouver un emploi stable. Depuis novembre 1986 et jusqu'en octobre 1988, le niveau d'exemption des gains est haussé, dans le cas d'une personne seule, d'un montant mensuel supplémentaire de 250 $ pour une période de deux mois, et dans le cas d'une famille, d'une somme additionnelle de 200 $ par mois pendant deux mois et de 100 $ pendant le troisième mois.

Depuis le 1er septembre 1986, un bénéficiaire seul apte au travail en Colombie-Britannique peut être autorisé à conserver 25 p. cent de son revenu net **en plus** de l'exemption mensuelle uniforme de 50 $. Une unité familiale comprenant un bénéficiaire et une personne à charge ou plus et dont aucun membre n'est invalide et un membre au moins est apte au travail peut se voir accorder une exemption mensuelle de 100 $ **plus** 25 p. cent du revenu gagné net de la famille. De plus, la période d'attente avant d'être admissible à l'exemption des gains est passée de huit à trois

mois. Par conséquent, la Colombie-Britannique ne se limite plus aux Lignes directrices sur le partage des coûts établies en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Les bénéficiaires inaptes au travail de la Colombie-Britannique peuvent, sauf s'ils sont âgés de plus de 65 ans, choisir d'être classés parmi les personnes aptes au travail s'ils peuvent profiter de l'exemption sur les gains accrue. Ils doivent cependant accepter les taux et les conditions qui s'appliquent aux personnes aptes au travail. Les parents seuls qui cessent de recevoir de l'assistance sociale lorsqu'ils trouvent un emploi continueront de recevoir pendant un an les avantages dont ils profitaient en matière de services de santé. Les personnes handicapées qui trouvent du travail reçoivent indéfiniment les avantages reliés à la santé de même que d'autres avantages.

Ces nouvelles directives d'exemption sur les gains visent à encourager les assistés sociaux aptes au travail à tirer autant de revenus que possible d'un emploi, améliorant par là leurs aptitudes ainsi que leurs chances d'obtenir un emploi régulier. En multipliant les occasions d'acquérir de l'expérience sur le marché de travail, ils ont plus de chance de devenir autonomes et de réduire leur dépendance du bien-être social.

Les lignes directrices sur l'exemption des gains en Nouvelle-Écosse sont généreuses lorsqu'on les compare à celles du Régime d'assistance publique du Canada; elles visent à inciter les gens au travail.

Définition du déficit budgétaire

Illustrons au moyen d'un exemple le fonctionnement de l'évaluation des besoins. Lorsqu'une famille de quatre (deux parents et deux enfants) présente une demande d'assistance sociale, on établit d'abord

la catégorie de besoin, c'est-à-dire l'aptitude au travail de l'unité. Ce classement détermine ensuite la façon de calculer la "valeur nette" de la famille en termes d'avoirs liquides et fixes.

Lorsqu'on a établi la catégorie de besoin, il faut déterminer la valeur de l'avoir liquide et fixe de la famille pour s'assurer que celui-ci ne dépasse pas les niveaux maximums autorisés par les règlements provinciaux. Si son avoir est inférieur aux montants permis, la famille **peut** être admissible à l'assistance sociale si une évaluation des besoins l'identifie comme famille admissible.

Lors de l'évaluation des besoins, on détermine d'abord les besoins fondamentaux de la famille - nourriture, vêtements, allocations personnelles, logement et services publics. Pour chacun de ces articles, les provinces fixent des montants maximums. On verse le montant réel du logement jusqu'à des niveaux déterminés. Certaines provinces, comme le Nouveau-Brunswick, ont recours à un budget "prédéterminé", en vertu duquel des montants particuliers sont fixés selon la taille de la famille.

Dans la situation suivante, par exemple, on aurait pu allouer les montants qui suivent pour les besoins fondamentaux:

BESOINS	**MONTANT MENSUEL MAXIMUM**
Nourriture	395 $
Vêtements	80
Articles personnels	52
Articles ménagers	20
Logement	405
Services publics	55
BESOIN TOTAL	1 007 $

On fixerait à 1 007 $ le montant mensuel total dont cette famille a besoin.

Le service du bien-être social déterminerait ensuite les ressources dont dispose la famille pour répondre à ces besoins fondamentaux. Les ressources comprennent les pensions et les paiements de transfert gouvernementaux de même que le revenu gagné.

Cette famille recevrait des allocations familiales et un crédit d'impôt pour enfants (1 368 $ en 1986, y compris les 300 $ payés en novembre 1986 pour l'année d'imposition 1986). Ni l'un ni l'autre des paiements ne serait considéré comme un revenu sauf en Saskatchewan où les allocations familiales sont incluses dans les ressources personnelles.

Si la famille recevait d'autres formes de paiement, comme un montant de 200 $ par mois pour un accident du travail, cette somme serait ajoutée au revenu disponible pour répondre aux besoins. Enfin, on tient compte du revenu gagné. Dans le cas présent, un parent pourrait tirer d'un travail occasionnel 200 $ par mois, dont 150 $ pourraient être considérés comme un revenu non exempté dans cette province. (Certaines provinces n'autorisent aucune exemption de revenu gagné lorsqu'elles déterminent l'admissibilité à l'assistance sociale.) La famille disposerait donc de ressources totales de 350 $, soit des prestations pour accident du travail de 200 $ et un revenu gagné de 150 $.

RESSOURCES	**MONTANT MENSUEL**
Allocations familiales	exemption
Crédit d'impôt pour enfants	exemption
Accident du travail	200 $
Revenu d'un emploi	150 $ (exemption de 50 $)
RESSOURCES TOTALES	350 $

On soustrait alors le montant nécessaire pour les besoins fondamentaux de la somme des ressources.

RESSOURCES	**moins**	**BESOINS**	**=**	**DÉFICIT BUDGÉTAIRE**
350 $	-	1 007 $		-657 $

Cette famille a donc un déficit budgétaire de 657 $. C'est ce déficit qui détermine l'admissibilité à l'assistance sociale. La personne ou la famille est alors jugée "nécessiteuse". Les taux de bien-être social sont ensuite déterminés selon des échelles provinciales et d'autres critères d'admissibilité.

Les besoins de la famille peuvent changer à tout moment. Si un des enfants quittait le foyer, par exemple, les besoins de la famille diminueraient. La famille n'aurait pas besoin d'autant d'argent pour la nourriture, les vêtements et les allocations personnelles, et elle pourrait même déménager dans un logement moins spacieux. Ses besoins pourraient par ailleurs augmenter s'il se produisait une situation spéciale, comme un problème de santé, des funérailles ou des réparations d'urgence. De telles circonstances modifieraient le besoin total de la famille, et ses prestations de bien-être social pourraient être modifiées selon les règlements en vigueur dans la province ou le territoire. L'admissibilité aux prestations de base ayant été établie, la famille profite aussi d'autres avantages, comme des services de santé et d'autres services.

L'impact

Inégalités

Les définitions des "besoins fondamentaux" et des "besoins spéciaux" varient d'une juridiction à l'autre. Chacune ayant le droit de définir les besoins et de fixer les niveaux correspondants de prestations, on note certaines disparités à travers le pays dans les taux d'assistance sociale.

L'aide visant à répondre aux besoins spéciaux est accordée sur une base discrétionnaire. Dans les provinces offrant un système à deux paliers, les municipalités décident si elles accorderont ou non une aide

spéciale. Dans l'affirmative, les agents du bien-être social dans les bureaux locaux doivent décider si les requérants ont droit ou non à une assistance spéciale.

Comme on l'a fait remarquer dans le chapitre sur les règlements compliqués, en jugeant chaque cas individuellement, le système de bien-être social demeure souple et capable de répondre aux circonstances particulières de chaque personne ou famille. Mais des décisions discrétionnaires peuvent entraîner de sérieuses inégalités. Deux agents peuvent juger une situation donnée de façons tout à fait différentes. Des bénéficiaires ayant des besoins semblables peuvent recevoir des prestations fort différentes.

Il est important mais difficile de savoir si les gens sont au courant des allocations auxquelles ils peuvent avoir droit en cas de besoin spécial. On ne sait pas dans quelle mesure les assistés sociaux à travers le pays sont informés des diverses circonstances qui constituent un besoin spécial. Il est impossible de savoir quelles prestations sont accordées automatiquement et quelles sont versées seulement lorsque les gens les demandent.

On note encore plus de disparités dans les provinces dont le système comprend deux paliers, soit la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Manitoba. Les municipalités de ces provinces étant responsables de l'administration de l'aide sociale, il peut y avoir d'énormes différences au sein d'une même province. En Ontario, par exemple, les municipalités doivent respecter les mêmes taux de prestations dans le cas des besoins **fondamentaux**, mais elles **sont** libres de décider si elles accorderont ou non une aide spéciale et si oui, dans quelle mesure.

À Renfrew (Ont.), par exemple, on n'accorde aucune assistance spéciale. Même des besoins en matière de santé, comme des articles dentaires ou chirurgicaux qu'on peut juger essentiels, ne sont pas couverts.

Dépendance

Les règles sévères sur la liquidation de l'avoir, en particulier, placent les requérants dans un état de pauvreté avant qu'ils soient considérés admissibles à l'assistance sociale. Ils ne peuvent conserver qu'un minimum de biens. Ironiquement, vu les exemptions de la valeur de rachat de l'assurance-vie et des frais funéraires, la mort est la seule éventualité en vue de laquelle les bénéficiaires de certaines provinces ont le droit d'épargner!

Les règlements touchant la liquidation des biens ont pour effet d'empêcher les assistés sociaux de devenir autonomes. Il arrive souvent, en vertu des restrictions relatives aux biens immobiliers, que des gens soient obligés de se départir du matériel ou de l'équipement dont ils ont besoin pour devenir autonomes. Au Manitoba, des pêcheurs ont dû vendre leurs bateaux et leur équipement de pêche pour subvenir à leurs besoins. Des requérants habitant la campagne ont dû vendre l'automobile dont ils avaient besoin pour se rendre au travail.[10] Il est fort probable que ces situations se soient produites au niveau municipal, puisque la politique provinciale n'exige pas qu'on vende une automobile dont on a besoin pour travailler.

En Ontario, un requérant qui possédait du bétail d'une valeur de 2 000 $ et d'autres animaux de ferme et de l'équipement dont la valeur excédait les montants permis a été jugé inadmissible à l'assistance sociale, même s'il était dans le besoin, jusqu'à ce qu'il ait vendu ses biens et utilisé cet argent pour subvenir à ses besoins.[11] Il est regrettable que les pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les administrateurs n'aient pas servi à aider cette personne.

Il aurait été plus logique de permettre au requérant de conserver son gagne-pain et de soustraire graduellement de ses prestations

les sommes provenant de son avoir. On l'aurait ainsi aidé à passer une période financière difficile et soutenu dans ses efforts pour retourner au travail. Les règlements ont malheureusement eu pour effet de décourager l'autonomie et de renforcer la dépendance du système de bien-être social. Heureusement, la plupart des juridictions reconnaissent maintenant l'importance de l'exemption de la valeur des outils ou de l'équipement nécessaires à l'agriculture, à la pêche et à d'autres formes de travail autonome.

Il s'agit là d'incidents isolés, mais qui illustrent un problème fondamental. Les règles du jeu peuvent engendrer sans le vouloir la dépendance du système de bien-être social. On ne peut non plus savoir dans quelle mesure d'autres assistés sociaux ont pu faire face à des problèmes semblables qui n'ont jamais été rapportés.

Le recouvrement par la plupart des provinces de la majeure partie du revenu gagné par les bénéficiaires décourage ceux-ci de travailler. Les frais relatifs à l'emploi - transport, frais de garde, vêtements et repas - ont tôt fait d'effacer les sommes minimes qui sont exemptées. Après avoir payé ces articles, il ne reste souvent aux bénéficiaires guère plus que leur allocation de base.

Parce qu'elles cherchent à corriger cet effet de découragement, toutes les juridictions accordent une aide spéciale pour dépenses liées à l'emploi. Toutefois, il serait plus encourageant pour les assistés sociaux et moins compliqué sur le plan administratif de permettre aux gens de conserver une plus large part de leurs revenus d'emploi que ne le fait le système actuel, qui prévoit un impôt sur les gains puis accorde une aide spéciale, sur une base discrétionnaire, pour des dépenses liées à l'emploi. Comme on l'a indiqué, le Nouveau-Brunswick et la Colombie-Britannique ont adopté d'importantes mesures en cherchant à créer une incitation au travail au moyen de la hausse des niveaux d'exemption des revenus d'emploi.

Pauvreté

Malgré de nombreuses disparités d'une province à l'autre, il existe malheureusement un élément négatif commun à chacune. Les critères d'évaluation des besoins fondamentaux sont dans toutes les provinces à ce point sévères que les taux d'assistance fixés en fonction de ces normes ne permettent qu'une vie de pauvreté. Lorsqu'ils ont payé le loyer à même la piètre allocation prévue pour le logement, les bénéficiaires peuvent à peine se nourrir jusqu'à la fin du mois. Ils ont rarement assez d'argent pour se chauffer adéquatement ou pour se procurer des vêtements chauds.

Dans la plupart des provinces, on considère même de petits articles susceptibles d'améliorer un tant soit peu la qualité de vie de la famille - une allocation pour la période de Noël, ou de menues sommes pour les loisirs des enfants - comme une aide spéciale, accordée sur une base discrétionnaire. La Colombie-Britannique accorde toutefois une allocation pour la période de Noël; en décembre 1986, elle était de 28 $ pour une personne seule et de 70 $ par famille. Le Yukon et la ville de Winnipeg versent aussi une allocation pour la période de Noël.

La plupart des juridictions - la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince Édouard, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Yukon - prévoient une aide spéciale pour des dépenses relatives aux études. Celles-ci se rapportent au coût d'articles tels que des fournitures et des activités scolaires, les vêtements de gymastique et le transport. Terre-Neuve fournit gratuitement, au besoin, les manuels scolaires, l'Alberta prévoit de petites allocations pour les loisirs des enfants, et la Colombie-Britannique paye dans certains cas le prix de séjours au camp.

Ces provinces reconnaissent heureusement que les familles font face à des dépenses supplémentaires pour des activités relatives aux études et au développement normal des enfants. On se demande cependant pourquoi des articles nécessaires à toutes les familles avec enfants sont considérés comme des besoins spéciaux ou exceptionnels plutôt que fondamentaux.

Toutes les juridictions versent des subventions visant à aider les assistés sociaux et les travailleurs à faible revenu à faire face au coût des services de garde. Mais seules quelques provinces reconnaissent à tous les parents, y compris ceux qui demeurent au foyer, le droit à quelques moments de répit.

Le Yukon est une des seules juridictions à prévoir une allocation pour les frais de garde. On peut ajouter jusqu'à 6 $ par semaine au budget des assistés sociaux, notamment des parents seuls, pour leur permettre de sortir de temps à autre. En Colombie-Britannique, on autorise une allocation pour des frais de garde surtout à des fins relatives à un emploi, mais certains bénéficiaires peuvent s'en servir pour se reposer. Il est dommage qu'on ne reconnaisse pas de façon plus générale l'effet positif de ce type de répit sur la santé mentale des bénéficiaires et sur la qualité de la vie familiale.

De la même façon, on considère le téléphone comme un article répondant à un besoin spécial dans la plupart des provinces. On verse une allocation à cet effet seulement en cas de nécessité.

Les bénéficiaires de l'assistance sociale municipale à Halifax peuvent avoir le téléphone pour des raisons médicales sérieuses ou lorsque l'isolement du parent ou de la famille pourrait entraîner un risque élevé de mauvais traitement des enfants. On revoit deux fois par année les allocations accordées dans ce but. En Alberta, on peut autoriser la location d'un appareil téléphonique pour des raisons médicales ou pendant

un maximum de trois mois lorsque les bénéficiaires cherchent du travail ou de la formation. Le Manitoba autorise aussi le téléphone pour des raisons relatives à la santé ou à la recherche d'un emploi.

À l'Île-du-Prince-Édouard, on paye le coût du téléphone si l'appareil se trouve déjà dans la maison. Les coûts d'installation et d'entretien sont payés aux personnes qui n'ont pas le téléphone seulement lorsqu'elles en ont besoin pour des raisons de santé ou de sécurité. Les parents seuls ont aussi droit au téléphone; il faut toutefois l'approbation d'un agent du bien-être social.

La Saskatchewan, par ailleurs, prévoit une petite allocation pour le téléphone à même les dépenses fondamentales. Les allocations pour le logement en Colombie-Britannique permettent d'inclure le téléphone dans le calcul du prix du loyer. Cet exemple illustre la grande diversité d'une juridiction à l'autre dans leur façon d'interpréter les cas de besoin. Il révèle aussi que des articles considérés par la plupart des Canadiens comme des articles essentiels à la vie quotidienne sont souvent accordés aux assistés sociaux seulement dans des circonstances spéciales.

Le transport est aussi considéré comme un article accordé en cas de besoin spécial. Plusieurs provinces accordent des allocations pour le transport pour des motifs spéciaux - recherche d'un emploi, rendez-vous médical, participation à un centre de soins de jour. En Nouvelle-Écosse, cependant, une allocation mensuelle pour le transport d'une valeur de 16 $ est prévue dans les sommes versées aux bénéficiaires des prestations familiales seulement. Là encore, la plupart des juridictions considèrent un article aussi fondamental que le transport comme un besoin exceptionnel nécessitant une approbation administrative.

Bref, les assistés sociaux doivent supplier le service d'assistance sociale pour tout besoin qui n'est pas une nécessité absolue. Il s'agit donc d'un processus humiliant qui prive souvent les particuliers

de tout sentiment de dignité. Une telle situation peut aussi avoir pour effet d'enfermer les gens dans un cycle qui les prive des moyens qui pourraient leur permettre d'améliorer leur situation. Les enfants sont les plus touchés parce qu'ils ont peu de chance d'être exposés à des expériences éducatives, culturelles ou récréatives spéciales.

Les provinces sont, dans une large mesure, impuissantes face à cette pauvreté "entretenue par le système", à cause du Régime d'assistance publique du Canada qui définit comme "besoins fondamentaux" la nourriture, le logement, les vêtements, le chauffage, les services publics, les fournitures ménagères et les articles personnels. Bien que les règlements du Régime d'assistance publique du Canada incluent la récréation dans la définition des "articles personnels", ceux-ci n'incluent pas les besoins en matière d'éducation ou des sommes pour la garde des enfants qui permettraient aux parents de se reposer à l'occasion.

Enfin, il semble particulièrement injuste que certaines juridictions n'exemptent pas la valeur des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfants. Le crédit d'impôt, en particulier, a pour but d'aider les familles à faible revenu à fournir à leurs enfants la nourriture, les vêtements, les occasions éducatives et autres dont ils ont besoin. En incluant la valeur de ces prestations dans le calcul des ressources des bénéficiaires, on nuit à leur intention première, soit d'accorder de l'aide surtout aux familles qui en ont le plus besoin.

Les petits salariés

Dans la plupart des provinces, les petits salariés - c'est-à-dire les particuliers et les familles dont la majeure partie des faibles revenus provient d'un emploi - peuvent obtenir une aide sociale quelconque si un examen du besoin révèle que leurs besoins dépassent leurs ressources. Toutefois, très peu de Canadiens à faible revenu obtiennent effectivement des prestations d'assistance sociale.[12] Les petits salariés représentent moins de dix p. cent des bénéficiaires d'assistance sociale.

Cette situation est en partie le résultat du fait que l'évaluation des besoins tient compte des ressources disponibles pour répondre aux besoins de la famille ou du particulier. Bien que les revenus des petits salariés soient inférieurs au seuil de pauvreté, il se peut que leurs revenus ne soient pas assez faibles pour entraîner un déficit budgétaire au moment de l'évaluation des besoins.

Les petits salariés peuvent avoir droit à une aide financière additionnelle en cas de besoins spéciaux. Mais souvent, ils ne savent même pas qu'ils peuvent présenter une demande d'aide spéciale. Et l'assistance spéciale étant accordée sur une base discrétionnaire, les particuliers et les familles à faible revenu ne reçoivent pas toujours l'aide dont ils ont besoin.

On note aussi au sein de certains systèmes de bien-être social des anomalies qui entraînent des inégalités et qui touchent de façon particulière les petits salariés. En Ontario, par exemple, les municipalités peuvent accorder, outre l'assistance fondamentale, deux formes d'aide optionnelles.

Les municipalités **peuvent** offrir une **aide supplémentaire** pour aider les bénéficiaires de prestations gouvernementales - notamment les Prestations familiales, la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada - à faire face à des besoins extraordinaires comme des coûts de logement excessifs. L'**aide spéciale** est une aide financière supplémentaire pour des besoins spéciaux que chaque municipalité **peut** accorder selon son bon vouloir à des particuliers qui reçoivent des prestations sociales à court terme ou à des familles dont le besoin financier dépasse le revenu à cause de difficultés financières sérieuses. Dans les municipalités qui accordent ce type d'assistance, les petits salariés pourraient être admissibles à l'assistance spéciale.

En Ontario, la province rembourse 80 p. cent des montants versés mensuellement en assistance supplémentaire; la province, à son tour, reçoit du gouvernement fédéral 50 p. cent de ces coûts. Curieusement, la province n'aide pas du tout les municipalités à payer les coûts de l'assistance spéciale; la moitié seulement des sommes consacrées à l'assistance spéciale est remboursée par le gouvernement fédéral. Il est certain que cette situation décourage les municipalités d'accorder ce dernier type d'aide. Les petits salariés sont les plus durement touchés par cette disposition parce que ce sont eux qui ont souvent besoin de suppléments de revenu sous forme d'assistance spéciale.

En Ontario, les petits salariés font face à d'autres obstacles encore. Les parents seuls qui occupent un emploi régulier pendant plus de 120 heures par mois en moyenne sur une période de quatre mois consécutifs ne sont pas admissibles aux Prestations familiales. De plus, avant 1984, les règles de l'assistance sociale générale (assistance municipale, à court terme) empêchaient tout chef de famille avec ou sans enfants d'occuper un emploi régulier à plein temps. Concrètement, celà signifiait que les hommes chefs de famille qui avaient un emploi à plein temps n'étaient pas admissibles à des suppléments de revenu.

En novembre 1984, la province a modifié ses règlements pour abolir cette pratique jugée discriminatoire. Il y a depuis toute la souplesse voulue pour déterminer qui est le chef de famille: la municipalité peut le décider, la municipalité peut le décider ou permettre à la famille de le décider, ou la famille peut décider seule qui est le chef de la famille. Bon nombre de municipalités permettent donc maintenant au conjoint de la personne qui travaille à plein temps d'être désigné chef de famille et de présenter une demande d'assistance municipale. La majeure partie de la population de l'Ontario réside au sein de municipalités qui autorisent de telles demandes. Mais dans les autres municipalités, les petits salariés ne sont toujours pas admissibles à l'assistance sociale, même lorsque leurs revenus sont extrêmement faibles.

Seules les provinces du Québec, du Manitoba et de la Saskatchewan ont mis en place des programmes généraux de supplément de revenu pour les particuliers ou les familles dont les revenus sont inférieurs à certains niveaux. Ces personnes sont admissibles à un supplément de revenu parce qu'elles ont de **faibles revenus** et sont par conséquent considérées comme des gens ayant besoin d'aide financière. Ces personnes n'ont pas à se soumettre à un examen des besoins pour faire la preuve de l'étendue ou du type de leurs besoins.

Les recommandations suivantes visent à réduire les inégalités dans les systèmes de bien-être social à travers le pays et à les rendre plus adéquats. Nous recommandons:

15. Que le gouvernement fédéral élargisse la définition des "besoins fondamentaux" de la Loi et des règlements sur le Régime d'assistance publique du Canada.

16. Que les provinces interprètent les "besoins fondamentaux" avec plus de souplesse, afin de permettre d'inclure des articles de base comme le téléphone, des frais de transport, des frais occasionnels de garde d'enfants et des allocations pour les loisirs et l'éducation des enfants.

17. Que les provinces fournissent à tous les requérants jugés admissibles au bien-être social une explication écrite de la façon dont leurs prestations ont été fixées et du moyen d'obtenir une révision de cas s'ils trouvent la somme inadéquate.

18. Que les provinces haussent leurs niveaux d'exemption de l'avoir liquide afin qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur l'exemption de l'avoir liquide du Régime d'assistance publique du Canada.

19. Que la province de Saskatchewan, pour voir à ce que ses citoyens bénéficient pleinement des programmes fédéraux, suive l'exemple des autres provinces et cesse d'inclure les allocations familiales dans le calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

20. Que les provinces interdisent de considérer le crédit d'impôt pour enfants comme un revenu disponible.

21. Que les provinces excluent le crédit fédéral de taxe de vente du calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

22. Que les provinces continuent à hausser leurs niveaux d'exemption des gains pour qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur l'exemption des gains du Régime d'assistance publique du Canada, afin d'encourager les assistés sociaux à chercher à entrer sur le marché du travail et à y demeurer.

23. Que les provinces abolissent les différences dans les niveaux d'exemption des revenus entre personnes aptes et inaptes au travail, et au Québec, entre les plus et les moins de 30 ans.

24. Que les gouvernements fédéral et provinciaux étudient des façons d'accorder des suppléments de revenu aux petits salariés.

CHAPITRE 3

TAUX D'ASSISTANCE

"L'assistance sociale, à l'heure actuelle, nous alloue 80 $ par mois pour un loyer. Vous n'avez plus aucun loyer aujourd'hui à moins de 200 $, la différence vous la prenez sur votre chèque. Pour la nourriture c'est la même chose; on entend toujours à la télévision, dans les journaux, partout, que l'inflation a augmenté de 3 p. cent ce mois-ci'. Mais l'assistance sociale n'augmente pas. Elle ne suit pas le coût de la vie, elle régresse tout le temps. Alors vous vous réveillez avec quoi? Le téléphone qui est en retard de trois mois, l'électricité qui va être en retard de deux mois, le chauffage que vous allez payer seulement l'hiver prochain parce que cet hiver vous n'avez pas réussi à joindre les deux bouts."

Le sujet

Les taux d'assistance sociale sont de beaucoup inférieurs aux seuils de la pauvreté.

Le problème

Taux d'assistance sociale

Dans le chapitre sur l'évaluation des besoins, on a expliqué comment les taux des prestations sont fixés. L'allocation accordée aux assistés sociaux équivaut au total des divers montants prévus pour les besoins fondamentaux, notamment la nourriture, le logement, les services publics et les vêtements, moins les ressources personnelles dont disposent ces personnes ou ces familles.

La discussion sur l'évaluation des besoins a permis de constater que l'ensemble des besoins fondamentaux n'inclut que les articles les plus rudimentaires. Bon nombre de provinces ne considèrent pas comme des besoins vitaux des articles tels le téléphone, les activités récréatives ou éducatives des enfants, ou des frais de garde occasionnels. La définition très serrée des articles "essentiels" entraîne des allocations minimes pour les besoins fondamentaux.

Les données fournies au Tableau 5 (page 69 à 76) représentent les taux d'assistance sociale prévue pour les besoins fondamentaux dans trois cas typiques d'assistés sociaux: une personne seule âgée entre 19 et 25 ans, un parent seul avec un enfant de deux ans, et une famille comptant deux parents et deux enfants âgés de 10 et 15 ans. Vu les règlements compliqués régissant les taux des prestations dans chaque province, ce tableau a été très difficile à construire et les données doivent être comprises comme des montants estimatifs plutôt que des sommes réelles. Il importe aussi de noter qu'il a fallu faire un certain nombre de suppositions pour être en mesure d'établir ces revenus d'assistance sociale.

Tout d'abord, la jeune personne seule est considérée apte au travail et donc admissible à l'aide à court terme seulement. La famille monoparentale est inapte au travail; les prestations versées à ce type de famille sont basées sur les taux à long terme. En Alberta et en Colombie-Britannique, toutefois, on a eu recours aux taux d'assistance à court terme parce que les parents seuls dans ces provinces sont considérés aptes au travail si l'enfant est âgé de plus de quatre et six mois, respectivement. Les parents seuls au Nouveau-Brunswick étaient considérés comme participants d'un programme de formation ou de recyclage.

La famille comptant deux parents est ici considérée apte au travail, puisque nous supposons deux conjoints en bonne santé. Dans la plupart des juridictions, une famille avec de jeunes enfants dont un des parents est invalide aurait probablement été admissible à l'aide à long terme accordant des prestations plus élevées.

Les montants indiqués au tableau représentent l'assistance de base seulement. Plusieurs particuliers et familles reçoivent des sommes plus élevées que celles qui sont indiquées parce qu'ils ont droit à une aide supplémentaire à cause de besoins particuliers. Ils peuvent, par exemple, avoir un problème de santé particulier, chercher du travail ou avoir fait face à une urgence, situations qui, selon la juridiction, pourraient les rendre admissibles à une aide plus importante que celle qui est indiquée au Tableau 5. En ce sens, nos données représentent des montants **minimums**.

Mais les sommes sont en même temps des montants **maximums** en ce sens qu'elles sont fondées sur les niveaux maximums accordés par les provinces pour répondre à des besoins fondamentaux. Les montants représentent donc fort probablement des sommes beaucoup plus élevées que celles que reçoivent la majorité des assistés sociaux. En Ontario, par exemple, la subvention maximale accordée pour le logement est intégrée aux taux apparaissant dans le tableau. Mais en réalité, seul un faible pourcentage des assistés sociaux recevant une subvention au logement dans cette province obtiennent le niveau le plus élevé.

Les taux d'assistance des personnes seules aptes au travail à l'Île-du-Prince-Édouard sont aussi plus élevés que les sommes réellement versées à la majorité de ces personnes. Environ 90 p. cent des personnes seules aptes au travail dans cette province n'ont qu'une "chambre et pension" et ne seraient donc pas admissibles à l'allocation maximale pour le logement qui a été intégrée aux données du Tableau 5. Plusieurs d'entre elles ne reçoivent effectivement que la moitié du montant indiqué dans le tableau.

Pour que les données du Tableau 5 soient constantes, on a utilisé les allocations de logement maximales pour toutes les provinces. Nous avons utilisé les taux d'assistance maximums pour les articles essentiels afin de démontrer que même les montants maximums représentent un total de beaucoup inférieur au seuil de pauvreté.

Nous avons fait plusieurs autres suppositions. Le seuil de pauvreté est le "seuil de faible revenu" de Statistique Canada dans la plus grande ville de chaque province.[13] Les taux d'assistance sociale sont aussi ceux de la plus grande ville de la province. Ces prestations ne reflètent donc pas nécessairement les sommes que peuvent recevoir les bénéficiaires d'autres parties de la province.

Le Manitoba, par exemple, est divisé en 202 municipalités, et chacune fixe ses propres taux d'assistance à court terme. Les montants apparaissant dans le tableau s'appliquent à la ville de Winnipeg seulement. D'autres juridictions, comme les territoires du Nord-Ouest, utilisent une échelle de taux variant selon l'emplacement et le degré d'isolement du village ou de la collectivité.

Les territoires du Nord-Ouest ne figurent pas au tableau parce qu'il s'est avéré impossible d'obtenir des données estimatives sur la partie logement des allocations visant à répondre aux besoins fondamentaux.

Dans les territoires du Nord-Ouest, on verse le montant réel du logement, ce qui est dans certains cas très faible si les bénéficiaires habitent des logements sociaux. Dans d'autres cas, les coûts de logement peuvent être très élevés s'il s'agit, par exemple, d'une famille nombreuse louant un appartement.

Il y a bien sûr un certain danger à comparer les taux d'assistance sociale et les seuils de pauvreté. Les premiers sont un regroupement de sommes individuelles visant à répondre aux besoins fondamentaux. Les seuils de pauvreté sont fixés au niveau où on consacre en moyenne 58,5 p. cent du revenu aux nécessités de la vie. Les taux d'assistance seront donc toujours, de par cette définition, inférieurs aux seuils de pauvreté.

Mais nous trouvons quand même valable la comparaison entre les deux. Tout d'abord, la valeur des taux d'assistance sociale devient plus apparente lorsqu'on en fait un examen en termes **relatifs** - c'est-à-dire lorsqu'on la compare à une mesure uniforme. Deuxièmement, l'examen des taux d'assistance en regard des seuils de pauvreté donne un aperçu de la **gravité** de la pauvreté ou de la distance entre les taux et les seuils des faibles revenus.

Dans tous les cas, on a supposé que les assistés sociaux du Tableau 5 sont locataires plutôt que propriétaires ou pensionnaires. Les allocations pour les services publics sont intégrées aux coûts de logement ou inscrites séparément, selon la juridiction. Il est à noter qu'en Alberta, les services publics sont tous subventionnés.

Les prestations sont fondées sur les sommes auxquelles ces bénéficiaires auraient eu droit en 1986 parce que les provinces modifieront leurs taux à différents moments au cours de l'année 1987. Il pourrait dans certains cas n'y avoir aucune augmentation. Lorsque la province a changé ses taux au milieu de l'année 1986, les taux majorés ont été calculés au prorata.

La Colombie-Britannique, par exemple, a haussé ses taux de bien-être social le 1er octobre 1986. Les montants indiqués au Tableau 5 ont été calculés pour cette province en se servant des anciens taux pour les neuf premiers mois de l'année et des nouveaux pour les trois derniers mois. À l'Île-du-Prince-Édouard, les taux ont changé le 1er juillet 1986; on a donc appliqué les anciens taux pour les six premiers mois de l'année et les nouveaux taux pour les six derniers mois.

De plus, l'Île-du-Prince-Édouard n'accorde une allocation pour les vêtements que lorsque les gens ont été bénéficiaires pendant trois mois consécutifs. On a tenu compte de ce facteur en incluant, pour les bénéficiaires à court terme, une allocation pour les vêtements sur une période de neuf mois seulement. Nos calculs tiennent compte de règles spéciales de ce genre qui sont en vigueur dans plusieurs provinces.

Lorsque les bénéficiaires ont des enfants, on a inclus dans leur revenu total de 1986 les prestations fédérales pour enfants (allocations familiales et crédit d'impôt pour enfants) auxquelles ils avaient droit. Le crédit d'impôt pour enfants est fondé sur le montant que les familles reçoivent **effectivement** en 1986, soit le plein montant du crédit pour l'année d'imposition 1985 et l'avance de 300 $ par enfant pour l'année 1986, payée en novembre 1986.

Les allocations familiales ont été intégrées au revenu des familles de la Saskatchewan, mais on en soustrait la valeur des prestations d'assistance sociale puisque la Saskatchewan est la seule province ne permettant pas d'exempter la valeur des allocations. Les taux provinciaux d'assistance sociale du Manitoba tiennent compte du programme provincial de soutien du revenu pour les familles avec enfants, et il en va de même pour le programme de revenu familial de la Saskatchewan.

Outre les deux prestations fédérales pour enfants, les crédits d'impôt que certaines provinces accordent ont été ajoutés aux prestations

d'assistance sociale, à leurs niveaux maximums. Il y a par exemple le crédit d'impôt foncier au Québec, les crédits de taxe de vente et d'impôt foncier en Ontario, les crédits d'impôt foncier et de vie chère au Manitoba, et le crédit pour locataires en Alberta. Leur valeur a été calculée d'après le revenu net des bénéficiaires en 1985.

Les taux indiqués dans le tableau n'incluent toutefois pas des prestations supplémentaires comme l'exemption des primes d'assurance-maladie à laquelle les bénéficiaires de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique pourraient avoir droit. Les données ne tiennent pas non plus compte du fait que certains particuliers et certaines familles reçoivent des services "en nature" qui ont pour effet de réduire leurs coûts. En Ontario, par exemple, environ un tiers des mères seules habitent des logements sociaux. Enfin, on suppose que les bénéficiaires n'ont aucune autre ressource - avoir liquide ou revenu gagné - pour répondre à leurs besoins fondamentaux; le revenu se limite aux prestations sociales, aux prestations fédérales pour enfants et aux crédits d'impôt provinciaux.

Outre ces suppositions d'ordre général, on a fait certaines suppositions particulières en déterminant les taux d'assistance des provinces individuelles; elles sont indiquées aux endroits appropriés dans le tableau.

Le Tableau 5 révèle que, même en calculant les prestations de base à leur maximum et en incluant d'autres transferts et crédits d'impôt fédéraux et provinciaux, les niveaux de revenu de tous les assistés sociaux sont à des milliers de dollars du seuil de pauvreté. L'écart varie entre 23 et 85 p. cent. L'assistance sociale versée aux personnes handicapées n'est pas incluse, parce qu'il est trop difficile de déterminer les niveaux de prestations qui sont fondés sur la nature et la gravité du handicap particulier et sur les coûts supplémentaires qui en découlent.

Pour le territoire du Yukon, on n'exprime pas les revenus annuels des bénéficiaires comme pourcentage du seuil de pauvreté, parce que les seuils des faibles revenus de Statistique Canada ne s'appliquent pas aux territoires, les seuils ne tenant pas compte des coûts plus élevés que doivent payer les Canadiens habitant ces lieux. Si on s'était servi des seuils des faibles revenus dans le Tableau 5, on aurait donné une fausse image de l'écart véritable entre les taux et les seuils au Yukon.

Le Tableau 5 révèle aussi que ce sont les personnes jugées aptes au travail qui sont les plus durement traitées par le système actuel de bien-être social. Dans la plupart des provinces, les prestations des requérants jugés aptes à travailler sont fixées en fonction d'une série de taux généralement inférieurs aux montants maximums qui peuvent être accordés aux bénéficiaires à long terme.

Dans certaines juridictions, les personnes aptes au travail ne deviennent admissibles à une allocation particulière qu'après une période de temps définie. L'allocation pour les vêtements à l'Île-du-Prince-Édouard dont nous avons déjà parlé nous en fournit un exemple. Jusqu'en novembre 1986, seuls les bénéficiaires des prestations familiales en Ontario avaient droit à l'allocation pour les vêtements d'hiver des enfants à charge.

TABLEAU 5

REVENU ESTIMATIF D'ASSISTANCE SOCIALE, SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE ET LA PROVINCE, 1986

Suppositions générales

-La jeune personne seule est considérée apte au travail et donc admissible à l'assistance à court terme.

-La famille monoparentale est considérée inapte au travail. Les prestations sont fondées sur les taux à long terme sauf en Alberta et en Colombie-Britannique, où les parents seuls sont considérés aptes au travail si un enfant unique est âgé de plus de quatre et six mois, respectivement. Le parent seul au Nouveau-Brunswick est considéré comme participant à un programme de formation ou de recyclage.

-La famille comptant deux parents est considérée apte au travail, parce qu'on suppose deux conjoints en bonne santé.

-Les taux d'assistance sociale représentent les sommes versées pour l'aide de base seulement. Les montants ont été calculés selon les niveaux maximums prévus par les provinces pour les besoins fondamentaux.

-Les taux d'assistance sociale et les seuils de pauvreté s'appliquent à la plus grande ville de chaque province.

-Les assistés sociaux sont locataires plutôt que propriétaires ou pensionnaires.

-Les hausses de prestations qui sont entrées en vigueur à un moment donné au cours de l'année 1986 ont été intégrées à ces calculs au prorata.

-Les taux d'assistance n'incluent pas des prestations supplémentaires comme l'exemption des primes d'assurance-maladie.

TABLEAU 5

REVENU ESTIMATIF D'ASSISTANCE SOCIALE, SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE ET LA PROVINCE, 1986

	Assistance sociale	Prestations supplémentaires [1]	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Crédits d'impôt provinciaux	Revenu annuel total	Seuil de pauvreté	Écart entre les prestations et le seuil de pauvreté	Revenu d'assistance sociale total exprimé comme pourcentage du seuil de pauvreté
TERRE-NEUVE									
Personne seule apte au travail	3 389	-	-	-	-	**3 389**	10 117	-6 728	33,5%
Parent seul, un enfant de 2 ans	8 496	-	379	684	-	**9 559**	13 340	-3 781	71,7%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	9 828	-	758	1 368	-	**11 954**	20 590	-8 636	58,1%
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD [2]									
Personne seule apte au travail [3]	6 294	-	-	-	-	**6 294**	8 775	-2 481	71,7%
Parent seul, un enfant de 2 ans [3]	8 676	-	379	684	-	**9 739**	11 548	-1 809	84,3%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	12 714	-	758	1 368	-	**14 840**	17 905	-3 065	82,9%
NOUVELLE-ÉCOSSE									
Personne seule apte au travail [4]	4 626	-	-	-	-	**4 626**	10 117	-5 491	45,7%
Parent seul, un enfant de 2 ans	8 011	-	379	684	-	**9 074**	13 340	-4 266	68,0%
Couple, enfants de 10 et 15 ans [4,5]	9 643	-	758	1 368	-	**11 769**	20 590	-8 821	57,2%

TABLEAU 5 (suite)

REVENU ESTIMATIF D'ASSISTANCE SOCIALE, SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE ET LA PROVINCE, 1986

	Assistance sociale	Prestations supplémentaires	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Crédits d'impôt provinciaux	**Revenu annuel total**	Seuil de pauvreté	Écart entre les prestations et le seuil de pauvreté	Revenu d'assistance sociale total exprimé comme pourcentage du seuil de pauvreté
NOUVEAU-BRUNSWICK									
Personne seule apte au travail [6]	2 280	-	-	-	-	**2 280**	10 117	-7 837	22,5%
Parent seul, un enfant de 2 ans [7]	6 848	-	379	684	-	**7 911**	13 340	-5 429	59,3%
Couple, enfants de 10 et 15 ans [6]	7 408	-	758	1 368	-	**9 534**	20 590	-11 056	46,3%
QUÉBEC									
Personne seule apte au travail [8]	2 052	-	-	-	348 [9]	**2 400**	10 653	-8 253	22,5%
Parent seul, un enfant de 2 ans	7 428	300 [10]	341	684	348 [9]	**9 101**	14 055	-4 954	64,8%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	10 020	70 [11]	927	1 368	348 [9]	**12 733**	21 665	-8 932	58,8%
ONTARIO [12]									
Personne seule apte au travail	4 828	-	-	-	301 [13]	**5 129**	10 653	-5 524	48,1%
Parent seul, un enfant de 2 ans	8 756	80 [14]	379	684	350 [13]	**10 249**	14 055	-3 806	72,9%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	10 832	220 [15]	758	1 368	382 [13]	**13 560**	21 665	-8 105	62,6%

TABLEAU 5 (suite)

REVENU ESTIMATIF D'ASSISTANCE SOCIALE, SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE ET LA PROVINCE, 1986

	Assistance sociale	Prestations supplémentaires	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Crédits d'impôt provinciaux	Revenu annuel total	Seuil de pauvreté	Écart entre les prestations et le seuil de pauvreté	Revenu d'assistance sociale total exprimé comme pourcentage du seuil de pauvreté
MANITOBA [16]									
Personne seule apte au travail [17]	4 541	10 [18]	-	-	538	**5 089**	10 653	-5 564	47,8%
Parent seul, un enfant de 2 ans	7 111	-	379	684	751	**8 925**	14 055	-5 130	63,5%
Couple, enfants de 10 et 15 ans [17]	11 098	28 [18]	758	1 368	786	**14 038**	21 665	-7 627	64,8%
SASKATCHEWAN [19]									
Personne seule apte au travail	4 260	-	-	-	-	**4 260**	10 117	-5 857	42,1%
Parent seul, un enfant de 2 ans [20]	8 741	-	379	684	-	**9 804**	13 340	-3 536	73,5%
Couple, enfants de 10 et 15 ans [20,21]	12 262	-	758	1 368	-	**14 388**	20 590	-6 202	69,9%
ALBERTA [22]									
Personne seule apte au travail [23]	5 688	-	-	-	374 [24]	**6 062**	10 653	-4 591	56,9%
Parent seul, un enfant de 2 ans [25]	8 418	-	300	684	458 [24]	**9 860**	14 055	-4 195	70,2%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	12 597	100 [26]	851	1 368	500 [24]	**15 416**	21 665	-6 249	71,2%

TABLEAU 5 (suite)

REVENU ESTIMATIF D'ASSISTANCE SOCIALE, SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE ET LA PROVINCE, 1986

	Assistance sociale	Prestations supplémentaires	Allocations familiales	Crédit d'impôt pour enfants	Crédits d'impôt provinciaux	Revenu annuel total	Seuil de pauvreté	Écart entre les prestations et le seuil de pauvreté	Revenu d'assistance sociale total exprimé comme pourcentage du seuil de pauvreté
COLOMBIE-BRITANNIQUE									
Personne seule apte au travail	4 302	28 [27]	-	-	-	**4 330**	10 653	-6 323	40,6%
Parent seul, un enfant de 2 ans [28]	7 728	70 [27]	379	684	-	**8 861**	14 055	-5 194	63,0%
Couple, enfants de 10 et 15 ans	10 503	148 [29]	758	1 368	-	**12 777**	21 665	-8 888	59,0%
YUKON [30]									
Personne seule apte au travail	5 124	21 [31]	-	-	-	**5 145**			
Parent seul, un enfant de 2 ans	9 192	48 [31]	379	684	-	**10 303**			
Couple, enfants de 10 et 15 ans	14 088	69 [31]	758	1 368	-	**16 283**			
TERRITOIRES DU NORD-OUEST [32]									

NOTES ACCOMPAGNANT LE TABLEAU 5

1. Il s'agit de prestations supplémentaires comme des suppléments versés à certaines catégories d'assistés sociaux pour le retour à l'école des enfants.

2. Bien que les taux aient augmenté le 1er juillet 1986, on n'a pu calculer au prorata la partie des prestations affectée au logement à cause d'une pénurie de renseignements sur les coûts du logement en 1985. On a utilisé les taux de logement plus élevés (1986) pour toute l'année plutôt que pour les six mois durant lesquels ils étaient réellement en vigueur.

3. Les assistés sociaux de l'Île-du-Prince-Édouard deviennent admissibles à une allocation pour vêtements seulement lorsqu'ils ont bénéficié d'assistance pendant trois mois consécutifs. Les taux indiqués tiennent compte de cette modalité.

4. Les personnes aptes au travail à Halifax deviennent admissibles à une allocation pour vêtements seulement lorsqu'elles ont bénéficié d'assistance pendant un mois civil complet. Les taux indiqués tiennent compte de cette modalité.

5. Halifax verse sur demande une aide aux familles dont les enfants sont d'âge scolaire pour l'achat de fournitures scolaires. Cette aide n'étant pas accordée automatiquement, les taux n'incluent pas cette allocation pour l'achat de fournitures scolaires.

6. Les taux supposent que la personne seule apte au travail ne participe pas à un programme de formation ou de recyclage, mais que le couple apte au travail **prend part** à un de ces programmes. S'il en était autrement, les taux d'assistance de la famille apte au travail seraient beaucoup plus faibles.

7. Les taux d'assistance des parents seuls supposent qu'ils participent à un programme de formation ou de recyclage. Les taux seraient plus élevés si ces parents étaient considérés inaptes au travail pendant une période de temps prolongée.

8. Une personne seule apte au travail participant à un programme de formation ou de recyclage peut avoir droit à un taux d'assistance plus élevé.

9. On suppose des crédits d'impôt foncier maximums.

10. Il s'agit de l'allocation de disponibilité du Québec.

11. Cette somme représente l'allocation de 35 $ accordée en juillet pour chacun des deux enfants.

12. Les taux ontariens incluent les subventions maximales versées pour le logement.

13. Les crédits d'impôt sont fondés sur les loyers suivants: 330 $ pour un appartement pour une personne - la personne seule apte au travail; 385 $ pour un appartement à une chambre à coucher - la famille monoparentale; et 458 $ pour un appartement à deux chambres à coucher - le couple avec deux enfants.

14. Il s'agit de l'allocation pour vêtements d'hiver.

15. Ce montant représente l'allocation pour vêtements d'hiver et le supplément pour le retour à l'école. Le supplément est versé à Toronto et dans d'autres municipalités, alors que toutes les municipalités de la province accordent l'allocation pour vêtements d'hiver.

16. Les taux provinciaux du Manitoba intègrent déjà le programme de soutien du revenu pour familles avec enfants.

17. Les bénéficiaires aptes au travail à Winnipeg (c.-à-d. recevant une assistance à court terme) ont droit à l'allocation pour vêtements seulement lorsqu'ils en sont à leur cinquième semaine de prestations. Les taux indiqués au tableau tiennent compte de cette modalité.

18. La ville de Winnipeg verse une allocation pour Noël.

19. Les allocations familiales sont ajoutées au revenu des bénéficiaires, mais sont **soustraites** des prestations d'assistance sociale.

20. Les taux pour le logement et les services publics des familles avec enfants sont fondés sur les dépenses moyennes réelles.

21. Les familles avec enfants d'âge scolaire peuvent avoir droit à des sommes supplémentaires pour des dépenses scolaires.

22. Les assistés sociaux aptes au travail en Alberta deviennent admissibles aux allocations pour vêtements et articles ménagers seulement lorsqu'ils sont bénéficiaires depuis trois mois. Les taux indiqués tiennent compte de ce fait. Les taux n'incluent pas les diverses prestations spéciales relatives à l'emploi auxquelles les assistés sociaux aptes au travail en Alberta pourraient avoir droit et sous-estiment donc un peu le revenu annuel total.

23. En Alberta, les personnes seules aptes au travail reçoivent généralement des prestations pendant un mois seulement; des prestations seront accordées pour un deuxième mois lorsque les circonstances l'exigent. Il est donc peu probable qu'un grand nombre de personnes seules aptes au travail en Alberta recevraient des prestations

pendant une période de 12 mois comme le laissent croire les taux annuels du tableau. On présente un taux annuel pour assurer une certaine constance dans la présentation des données.

24. Pour calculer le crédit de location en Alberta, on s'est servi des montants maximums pour le logement, le chauffage et les services publics de 1985.

25. Les parents seuls avec un enfant de plus de quatre mois sont considérés aptes au travail en Alberta. Les taux indiqués ici s'appliquent à un parent seul apte au travail et sont donc inférieurs à ceux qui s'appliqueraient aux parents jugés inaptes au travail.

26. Le montant représente une allocation accordée pour des fournitures scolaires de base; il s'agit du montant accordé à Edmonton.

27. Il s'agit d'une allocation pour Noël.

28. En Colombie-Britannique, un parent seul avec un enfant de plus de six mois est considéré apte au travail. Les taux indiqués s'appliquent à un parent seul apte au travail et sont donc inférieurs à ceux qui s'appliqueraient si le parent était jugé inapte au travail.

29. Le montant représente l'allocation versée pour Noël et les dépenses scolaires de début d'année.

30. On ne présente pas de comparaisons avec les seuils de pauvreté au Yukon parce que les seuils des faibles revenus de Statistique Canada ne tiennent pas compte du coût de la vie beaucoup plus élevé dans le territoire.

31. Il s'agit d'une allocation pour Noël.

32. Les territoires du Nord-Ouest ne font pas partie du tableau parce qu'il n'a pas été possible d'obtenir les coûts estimatifs moyens des prestations pour le logement à Yellowknife.

Indexation

Le Tableau 5 révèle nettement que les niveaux d'assistance sociale de base sont extrêmement faibles. On ne saisit pas tout de suite que les montants prévus par les provinces pour des articles particuliers de l'ensemble des besoins fondamentaux n'augmentent pas automatiquement en fonction de la hausse du coût de la vie. Il y a deux exceptions: le Québec, qui rajuste l'aide versée pour les besoins ordinaires au début de chaque année selon les hausses de prestations du Régime de rentes du Québec[14], et la Nouvelle-Écosse, qui revoit les prestations familiales deux fois l'an et relève les taux selon les hausses de l'Indice des prix à la consommation.

Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard prévoient l'examen annuel des taux d'assistance, mais il n'en découle pas nécessairement une hausse des prestations. Le Manitoba revoit ses taux annuellement et les a haussés régulièrement, bien qu'il n'y ait pas de dispositions législatives exigeant une révision annuelle ou indiquant quand et comment les taux doivent être indexés. Mais la plupart des provinces n'ont aucune disposition relative à l'indexation. Les rajustements en fonction du coût de la vie surviennent généralement pour des raisons de convenance politique, de tradition ou suite à des pressions de la part de groupes communautaires. Le Tableau 6 indique la date du dernier changement dans les taux d'assistance de base dans chaque juridiction.

Comme on peut le voir, les dates des derniers rajustements varient considérablement. Huit provinces - Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba et Colombie-Britannique - ont augmenté leurs taux d'assistance sociale à un moment quelconque au cours de l'année 1986. L'Alberta a modifié ses taux en 1985, la Saskatchewan et le territoire du Yukon en 1984 et les territoires du Nord-Ouest en 1976 (les allocations versées pour la nourriture ont toutefois été majorées en octobre 1986).

TABLEAU 6

DERNIER CHANGEMENT DANS LES TAUX D'ASSISTANCE SOCIALE DE BASE, DÉCEMBRE 1986

Juridiction	Date
Terre-Neuve	Avril 1986 (assistance sociale de base) Juin 1986 (allocations pour le logement)
Île-du-Prince-Édouard	Juillet 1986
Nouvelle-Écosse	Juin 1986 (prestations familiales) Décembre 1986 (Halifax, allocations pour la nourriture et le logement)
Nouveau-Brunswick	Septembre 1986
Québec	Janvier 1986
Ontario	Janvier 1986
Manitoba	Janvier 1986 (allocations sociales provinciales) Octobre 1986 (Winnipeg)
Saskatchewan	Mai 1984
Alberta	Janvier 1985 (l'allocation pour la nourriture seulement; le changement précédent avait eu lieu en juillet 1983)
Colombie-Britannique	Octobre 1986
Territoires du Nord-Ouest	Juin 1976 (l'allocation pour la nourriture a augmenté en octobre 1986)
Yukon	Août 1984 (hausse des allocations pour la nourriture et les vêtements seulement)

Cette approche de l'indexation accorde plus de souplesse aux autorités provinciales qui peuvent hausser sélectivement des éléments particuliers de l'assistance fondamentale comme la nourriture ou le logement, et accorder des augmentations plus importantes à des catégories particulières de bénéficiaires, comme les handicapés. Ces rajustements des prestations de façon irrégulière servent peut-être les intérêts des provinces, mais ont nui considérablement aux assistés sociaux.

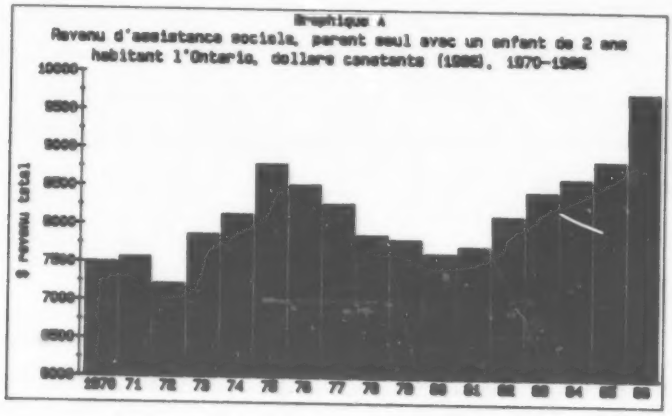
Le pouvoir d'achat des prestations sociales a sensiblement diminué au fil des ans du fait qu'elles ne sont pas indexées sur le coût de la vie. Le Graphique A indique la valeur réelle des prestations familiales accordées en Ontario à un parent seul avec un enfant, de 1970 à 1986. Les taux sur lesquels se fondent ces données sont les niveaux maximums des allocations pour le logement de même que les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants. La valeur réelle des revenus d'assistance sociale a été établie en exprimant les taux d'assistance sociale et de prestations pour enfants en dollars constants (1986) qui tiennent compte des effets de l'inflation sur la valeur de l'argent.

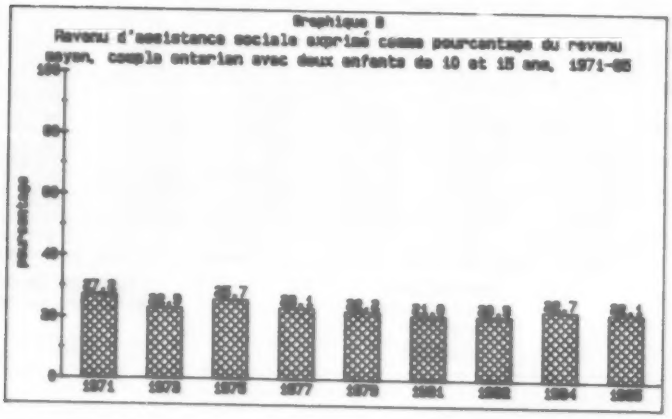
Le Graphique A illustre les hausses et les baisses de la valeur des revenus d'assistance sociale en Ontario au fil des ans. En 1970, les prestations d'assistance sociale et les allocations familiales fédérales s'élevaient à 2 324 $, soit 7 494 $ en dollars de 1986. Les revenus d'assistance sociale ont baissé à 7 214 $ en 1972, remonté à 8 783 $ en 1975, mais baissé considérablement pendant le reste de la décennie pour se situer à 7 631 $ en 1980.

Même si l'Ontario a majoré ses taux d'assistance sociale chaque année après 1973 et si les familles ont profité de l'adoption du crédit d'impôt pour enfants en 1978, les taux d'inflation élevés de la fin des années 1970 ont grugé les revenus des assistés sociaux. Heureusement, le

taux d'inflation a baissé depuis 1980 et le gouvernement ontarien a amélioré sensiblement ses prestations d'assistance sociale chaque année. En 1986, le revenu total dont dispose une famille monoparentale grâce aux prestations provinciales et fédérales s'élevait à 9 747 $, niveau le plus élevé qu'on ait atteint depuis 1970.

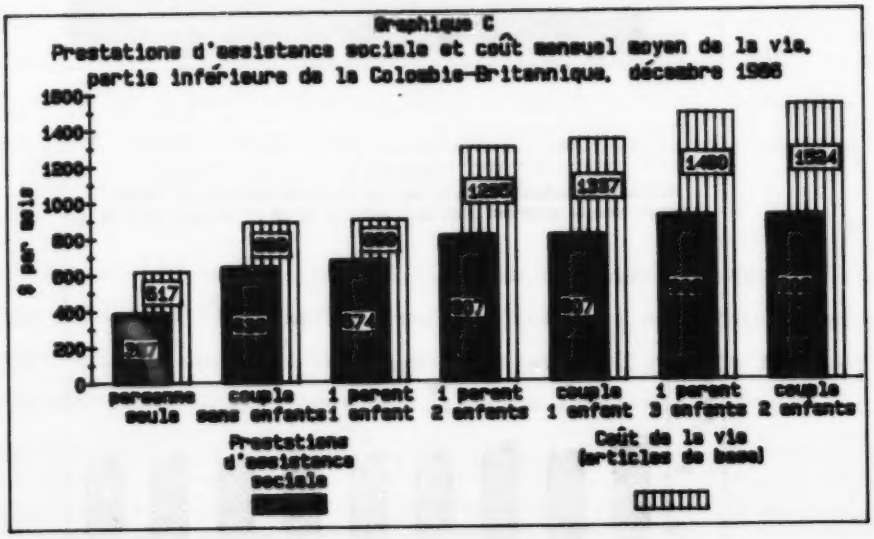
Le Graphique B indique les revenus d'assistance sociale d'un couple avec deux enfants (âgés de 10 et 15 ans) exprimés comme pourcentage du revenu moyen d'une famille ontarienne de quatre, de 1971 à 1985. La famille reçoit des prestations municipales d'assistance sociale et des prestations fédérales pour enfants. Les revenus d'assistance sociale sont nettement de beaucoup inférieurs aux revenus moyens, variant entre 20,9 p. cent du revenu familial moyen en 1982 et 27,2 p. cent en 1971.





La Colombie-Britannique a annoncé un changement de taux en octobre 1986; c'était la première hausse depuis 1982. Il n'y avait pas eu d'augmentation après 1982 parce que les taux d'assistance sociale ont excédé le taux d'inflation de 1979 à 1982. Le montant total de prestations directes de soutien du revenu est passé de 370 à 800 millions de dollars au cours de ces années.

Une étude effectuée en décembre 1986 qui visait à découvrir si les taux d'assistance de la Colombie-Britannique étaient adéquats a révélé un écart important entre les prestations de bien-être social et le coût de la vie minimum.[15] Les prestations ont été calculées d'après la moyenne des taux maximums et minimums pour chaque type d'unité familiale. Le coût moyen de la vie, c'est la moyenne des dépenses familiales les plus et les moins dispendieuses pour chaque taille d'unité familiale. Le Graphique C illustre l'écart entre le coût mensuel moyen de la vie (les barres rayées) et les prestations mensuelles moyennes de bien-être social pour les unités familiales d'une à quatre personne(s) (les barres foncées). Dans chaque cas, les taux d'assistance sociale sont inférieurs au coût de la vie.



Si on la compare aux changements dans l'Indice des prix à la consommation, la valeur réelle des prestations d'assistance sociale en Colombie-Britannique a diminué de 16 p. cent de 1982 à 1986 (même si leur taux dépassait le taux d'inflation avant cette période). Voir le Tableau 7.

TABLEAU 7

PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE, COLOMBIE-BRITANNIQUE, MÈRE SEULE APTE AU TRAVAIL AVEC UN ENFANT DE DEUX ANS, 1982-1986

	dollars actuels	dollars constants (1986)
1982	7 680 $	9 177 $
1983	7 680	8 676
1984	7 680	8 314
1985	7 680	7 994
1986	7 728	7 728
changement en pourcentage 1982/1986		-15,8%

Les preuves sont incontestables. Qu'ils soient comparés aux seuils de pauvreté ou aux dépenses familiales ou exprimés comme pourcentage du revenu moyen, les taux d'assistance sociale sont extrêmement faibles. Ils n'augmentent habituellement pas non plus selon la hausse du coût de la vie.

L'indexation des prestations est donc insuffisante, problème d'autant plus grave que l'amélioration des prestations fédérales comme le crédit d'impôt pour enfants a un impact sur les changements des taux

provinciaux. Il semblerait que dans certaines juridictions, les taux d'assistance sociale n'augmentent pas autant qu'ils le pourraient parce que les bénéficiaires obtiennent plus d'argent du gouvernement fédéral.

Cette façon de faire est injuste à plusieurs égards. Tout d'abord, la hausse des prestations fédérales vise à hausser le niveau de vie des bénéficiaires, objectif que contrarie cette pratique. Il en résulte une amélioration du revenu légère plutôt qu'importante. Deuxièmement, les bénéficiaires sans enfants qui n'ont pas droit aux prestations pour enfants sont pénalisés parce que leurs prestations d'assistance sociale ne sont pas rajustées en fonction des hausses du coût de la vie.[16]

Réduction des dépenses

Les coupures des dépenses pour les services sociaux dans certaines provinces ont entraîné une réduction des dépenses du système de bien-être social, notamment des sommes affectées aux besoins spéciaux. Les montants qui peuvent être accordés aux familles et aux particuliers dans des circonstances exceptionnelles ont été sensiblement réduits, comme c'est aussi le cas des nombres de personnes admissibles à une aide spéciale.

Les coupures de 1983 dans les services sociaux en Alberta, par exemple, représentent une réduction de 50 p. cent des sommes réservées à des besoins spéciaux comme des appareils ménagers, des réparations domiciliaires, un déménagement ou un logement d'urgence. La même année, le Nouveau-Brunswick réduisait le supplément qu'on versait l'hiver pour le chauffage et cessait de fournir des soins dentaires gratuits aux assistés sociaux. Suite à un tollé général, on a rétabli le supplément pour le chauffage. En 1983, dans le cadre de la "réforme" du système de bien-être social en Saskatchewan, on a imposé des taux de location

maximums; en 1984, on a normalisé les allocations au logement pour les personnes seules aptes au travail à un maximum mensuel de 200 $ à travers la province.

Certaines provinces ont modifié leurs critères d'admissibilité pour priver des groupes entiers de bénéficiaires de certains types d'assistance. Par exemple, des changements adoptés à Terre-Neuve en 1982 interdisent le versement d'allocations pour le logement aux mères célibataires. Mais dans la réalité, on continue d'accorder de l'aide à ces femmes. L'aide fournie aux personnes seules en bonne santé et aux couples sans enfants est minimale et se limite aux seuls cas de grande détresse. En vertu de changements apportés au régime d'assistance de la Saskatchewan en mars 1984, les prestations mensuelles maximales accordées aux personnes seules aptes au travail sont réduites de 100 $.

Depuis le mois de juin 1987, les prestations sociales versées aux personnes seules aptes au travail bénéficiant d'aide à court terme en Alberta sont de 326 $ par mois, ce qui représente une réduction de 26 p. cent par rapport au taux actuel de 441 $. Dans le cas des personnes seules bénéficiant de prestations à long terme, les sommes sont réduites de 16,5 p. cent, soit à 404 $ par mois. Chez ceux qui sont bénéficiaires depuis moins de trois mois, les coupures se trouvent surtout dans les allocations au logement - le maximum mensuel baisse de 290 $ à 180 $. Une réduction de 5 $ par mois s'applique aux personnes seules aptes et inaptes au travail à cause de l'abolition de l'allocation qui visait à compenser l'impossibilité dans laquelle elles se trouvaient d'acheter leurs aliments en quantité.

L'augmentation du nombre d'assistés sociaux pendant les périodes où les taux de chômage sont élevés a tendance à épuiser les budgets d'assistance sociale. Au lieu d'allouer plus d'argent à l'enveloppe des services sociaux, des municipalités comme celle d'Ottawa-Carleton ont fixé

un plafond à ces dépenses. Puisqu'il faut consacrer un plus gros pourcentage des fonds aux prestations de base accordées à des plus grands nombres de personnes, il n'en reste plus beaucoup pour répondre aux besoins spéciaux.

Ce n'est qu'à la suite de fortes pressions communautaires et à l'approche d'une élection municipale que la région d'Ottawa-Carleton a décidé, en juillet 1985, de verser 650 000 $ supplémentaires à la caisse d'assistance spéciale qui aide aux assistés sociaux à payer des appareils essentiels, des soins dentaires, des lunettes et des médicaments de prescription. Au début de 1986, un nouveau conseil a cherché à réduire de 380 000 $ ce budget d'assistance sociale. Bien que le conseil en ait par la suite abandonné l'idée, il a néanmoins demandé une enquête sur les dépenses du département régional de services sociaux.

Les compressions des dépenses en matière de services sociaux touchent souvent beaucoup plus que le seul système de bien-être social. Il peut arriver qu'on abolisse ou qu'on réduise aussi les dépenses de programmes connexes d'un grand secours aux assistés sociaux, comme l'aide juridique. En 1984, le programme de soins dentaires, le crédit d'impôt pour faibles revenus, le crédit d'impôt pour locataires et le contrôle des loyers ont été abolis en Colombie-Britannique.

Il y a une exception à la règle: la province de Nouvelle-Écosse, qui a continué d'indexer ses taux annuellement. La Colombie-Britannique haussera ses taux d'assistance sociale de 10 p. cent pour tous les bénéficiaires à l'exception des personnes seules aptes au travail.

Il y a eu d'autres améliorations encore en Ontario; la province a annoncé en 1986 une série d'améliorations des prestations d'assistance sociale. Celles-ci comprennent une hausse de 5 p. cent des prestations

pour tous les bénéficiaires à partir du 1er janvier 1987, une augmentation de 5 p. cent des prestations maximales accordées en vertu du programme de subventions au logement, et une hausse de 16 $ dans la partie des allocations de base s'adressant aux enfants à charge de 16 ans et plus.

Toujours en Ontario, on note une augmentation de 50 $ des prestations maximales versées aux bénéficiaires qui quittent des établissements et une hausse de 50 $ des allocations mensuelles maximales accordées aux personnes seules aptes au travail qui sont pensionnaires. De plus, on accordera les prestations annuelles de 80 $ par enfant pour des vêtements d'hiver à tous les bénéficiaires d'assistance sociale générale, soit le programme de bien-être social à court terme dirigé par les gouvernements municipaux. Avant l'adoption de cette nouvelle politique, seuls les bénéficiaires de l'assistance provinciale à long terme avaient droit à cette allocation.

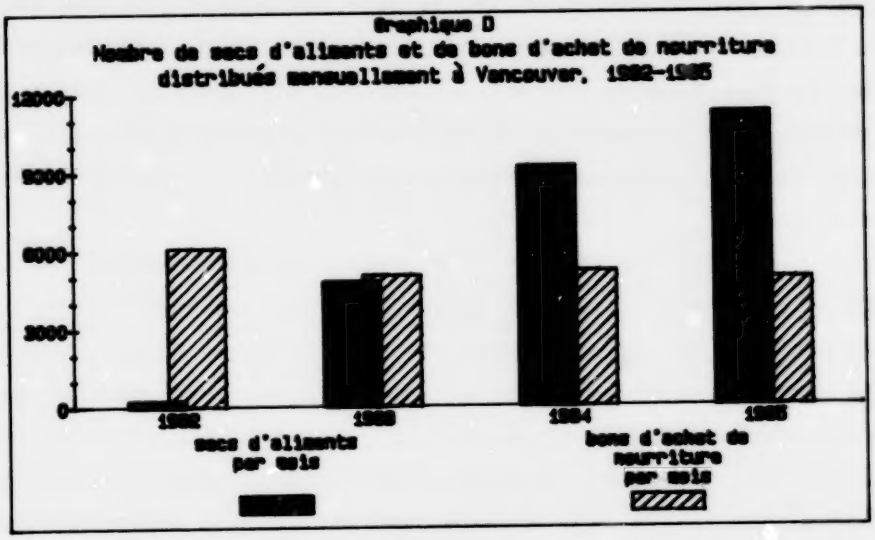
L'IMPACT

Pauvreté

Il est impossible de décrire au moyen de mots seulement les effets dévastateurs des taux d'assistance extrêmement faibles. Il n'y a pas de mots pour décrire les torts qu'on risque de faire subir à la santé physique et au bien-être psychologique des gens qui doivent vivre sous le seuil qui représente le minimum vital absolu. Que peut-on dire d'une vie qui n'est qu'une lutte de tous les instants pour simplement survivre?

Les coûts du logement dissipent une large part du revenu des assistés sociaux. En Ontario, par exemple, les familles d'assistés sociaux consacrent entre 40 et 70 p. cent de leur revenu au logement.[17] Bon nombre d'assistés sociaux ont à peine assez d'argent pour se nourrir et répondre à d'autres besoins essentiels. La hausse phénoménale du nombre de centres de distribution de nourriture ces derniers temps témoigne de cet état de choses.

Le premier centre au Canada a vu le jour à Edmonton en 1981.[18] À la fin de 1984, il y avait au pays 75 organismes se chargeant d'aider à nourrir les pauvres. En 1985, leur nombre s'élevait à 94. La Vancouver Food Bank distribuait tous les mois 226 sacs de nourriture en décembre 1982; en avril 1985, on en distribuait 11 251, une hausse de plus de 4 000 p. cent en 33 mois (Graphique D).[19]



De telles privations peuvent avoir des répercussions sérieuses à longue échéance. Chez les femmes enceintes, un régime alimentaire inadéquat entraîne un risque pour le bébé.[20] Des déficiences alimentaires prolongées peuvent nuire considérablement à la croissance et au développement des enfants.

On sait aujourd'hui qu'il existe un lien entre la pauvreté et un faible poids à la naissance, un taux de décès accru pendant la période néonatale, des types importants de troubles d'apprentissage et d'autres plus subtils et des problèmes d'enfants maltraités. Un régime alimentaire inadéquat avant et pendant la grossesse est en grande partie responsable de ces conditions. La pauvreté est aussi liée à des taux d'hospitalisation d'enfants plus élevés, notamment pour des infections respiratoires et gastro-intestinales.

Les faibles taux d'assistance ont aussi des répercussions néfastes sur le bien-être psychologique. Les assistés sociaux ressentent souvent un grand désespoir; ils se voient prisonniers d'un système qui renforce leur dépendance et étouffe leur moindre effort pour se libérer d'une vie de pauvreté.

Il existe nettement un très grand besoin non seulement de prestations sociales plus élevées mais aussi d'un mécanisme qui fixerait ces taux d'après une évaluation réaliste des besoins. On pourrait utiliser un taux uniforme raisonnable, et le modifier régulièrement selon la hausse du coût de la vie. Le Social Planning Council of Metropolitan Toronto, par exemple, a recours à l'approche d'un "budget adéquat", basé sur les besoins en matière de nourriture, de vêtements, de transport et d'autres articles.[21] Ces lignes directrices sur le budget familial sont mises au point d'après des analyses annuelles détaillées des coûts et des dépenses des consommateurs.

Les recommandations suivantes visent à améliorer les prestations d'assistance sociale et à promouvoir l'égalité au sein du système de bien-être social. Nous recommandons:

25. Qu'en déterminant les taux d'assistance sociale, les provinces fassent en sorte que les prestations offertes soient réalistes, c.-à-d. qu'elles permettent aux bénéficiaires de se procurer les biens et services faisant partie d'un budget adéquat.

26. Que les provinces prévoient la pleine indexation des taux d'assistance sociale au moins sur une base annuelle, et de préférence semi-annuelle, selon les changements dans l'Indice des prix à la consommation.

27. Que les provinces se servent des sommes épargnées grâce à la simplification des procédures administratives pour hausser les taux d'assistance sociale.

28. Que le gouvernement fédéral passe annuellement en revue les taux d'assistance sociale dans toutes les provinces pour s'assurer que l'écart entre les prestations de bien-être social et les seuils de pauvreté a diminué.

29. Que le gouvernement fédéral s'assure que les hausses des prestations fédérales pour enfants et du crédit de taxe de vente ne soient pas annulées par les effets d'une indexation provinciale inadéquate des taux d'assistance sociale.

30. Que les provinces fassent systématiquement connaître aux bénéficiaires et à la population en général la façon dont elles fixent leurs taux d'assistance sociale, de même que les niveaux de prestations pour les articles essentiels comme la nourriture, le logement, les vêtements et les allocations personnelles.

31. Que les provinces abolissent les disparités dans les taux d'assistance sociale fondées sur l'âge et l'aptitude au travail.

CHAPITRE 4

RESPECT DES RÈGLES ET RÈGLEMENTS

"Ils m'ont de nouveau convoquée au bureau pour me dire qu'étant donné que j'avais repris avec mon mari, je n'avais plus droit à l'assistance. Ils avaient un rapport détaillé de toutes les journées où mon mari était venu soit pour chercher ses affaires, soit pour voir les enfants. Ils savaient tout: s'il passait par la porte avant ou arrière; à quelle heure il arrivait et partait; dans quelle voiture; comment il était habillé; de quelle heure à quelle heure il était à la maison. Ils surveillaient."

Le sujet

Les circonstances financières et les conditions de vie des assistés sociaux sont soumises à un examen continuel, pour vérifier s'ils sont toujours admissibles à l'assistance sociale. Les mesures de contrôle aboutissent parfois à des atteintes à la liberté.

Le problème

Vérification des renseignements

Dans les chapitres précédents, on a pu voir que l'admissibilité à l'assistance sociale et l'évaluation des besoins dépendent de séries détaillées et compliquées de règlements provinciaux. Il n'est donc pas étonnant de trouver aussi une série complète de règles portant uniquement sur la mise en application des autres règles. La surveillance du comportement des assistés sociaux a pris diverses formes, dont l'examen des états de comptes, la confirmation auprès de services gouvernementaux ou d'agences sociales des renseignements fournis par les bénéficiaires, et le recours à des enquêtes personnelles, par exemple au moyen de visites à domicile.

Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, par exemple, on peut confirmer les renseignements auprès de banques, de compagnies d'assurance et de toute autre source susceptible de confirmer les déclarations des requérants. Au Québec, tout service gouvernemental peut vérifier ses renseignements auprès d'un autre service pour voir s'il n'y aurait pas d'autres sources de revenu pour les requérants.

Révision de la clientèle

Toutes les provinces exigent au moins une révision annuelle de la clientèle. Quelques provinces, comme le Manitoba, exigent que les bénéficiaires d'aide à long terme remplissent une déclaration qui sera

ensuite traitée par ordinateur. Leurs besoins ont été évalués, et ils doivent tout simplement confirmer les conditions établissant leur admissibilité. Au Québec, les bénéficiaires doivent remplir tous les mois une feuille de contrôle confirmant leurs circonstances financières et leurs conditions de vie. En Nouvelle-Écosse, on fait une visite annuelle pour réviser la situation des assistés sociaux.

Dans la plupart des juridictions, le cas des personnes aptes au travail est examiné de plus près que celui des bénéficiaires d'aide à long terme. À Terre-Neuve, on enquête quatre fois l'an sur les circonstances des personnes aptes au travail. En Ontario, les bénéficiaires d'aide municipale (à court terme) ont des rapports mensuels avec les agents du bien-être social, et dans la mesure du possible, on fait des visites à domicile. L'aide à court terme ne peut dépasser trois mois à l'Île-du-Prince-Édouard; une nouvelle évaluation des besoins peut alors être effectuée.

Visites à domicile

À la révision générale de la clientèle peuvent s'ajouter des enquêtes poussées sur les conditions de vie, les ressources financières et les autres circonstances de la vie des bénéficiaires. Les visites à domicile représentent une des méthodes d'enquête les plus courantes. La visite à domicile peut aider les agents du bien-être social à évaluer les besoins récréatifs des enfants ou les besoins de formation professionnelle d'adultes aptes au travail. Les visites peuvent offrir une façon positive de soutenir les assistés sociaux et de les aider à améliorer leur sort.

Malheureusement, ces visites se déroulent parfois à la manière d'une enquête. Une étude nationale a révélé que dans un grand nombre de cas, aucun rendez-vous n'avait été pris avant de faire les visites à domicile.[22]

En Ontario, par exemple, on avait l'habitude d'enquêter sur "la présence d'un homme au foyer", c.-à-d. chercher à savoir si les bénéficiaires d'assistance sociale ne vivaient pas au sein d'unions de fait. Une telle situation aurait annulé l'admissibilité à une aide financière. Le gouvernement de l'Ontario a annoncé l'adoption prochaine de critères d'admissibilité pour les parents seuls qui ne dépendront plus de la définition d'un "conjoint". Les parents seuls seront plutôt jugés inadmissibles à l'aide sociale s'ils habitent avec une personne qui apporte un soutien financier au parent ou aux enfants à sa charge et qui accepte d'être responsable des enfants ou qui est tenu par la loi de subvenir aux besoins financiers du parent ou des enfants à charge.

Au Manitoba, on n'effectue pas de visites à domicile routinières pour y découvrir "la présence d'un homme". Mais on fera enquête si le bureau du bien-être social apprend qu'un parent seul vit une union de fait et que cette union peut influer sur les circonstances financières de la famille. L'admissibilité ou le niveau d'admissibilité du parent peut changer par la suite.

Ces derniers temps, c'est au Québec qu'on a le plus largement fait appel aux visites à domicile afin de vérifier le mode de vie des bénéficiaires d'aide sociale. En avril 1986, 156 agents de bureau occasionnels ont été embauchés dans le réseau Travail-Québec et 44 au Service des affaires sociales de la ville de Montréal (SASVM) pour libérer autant d'agents d'aide socio-économique (AASE) pour effectuer des visites à domicile.

Le programme des visites à domicile a fait l'objet d'une planification rigoureuse. Un guide de l'intervention "visites à domicile" a été élaboré afin de définir pour les agents-visiteurs les objectifs de l'intervention, ses limites et un code d'éthique assurant le respect des droits des bénéficiaires. Tous les agents-visiteurs ont reçu une formation appropriée avant les premières visites, survenues à la fin de mai 1986.

La décision de visiter un bénéficiaire est prise par les bureaux locaux, en fonction de l'analyse de la situation des bénéficiaires. Les décisions sont basées sur l'analyse des dossiers. L'information vérifiée dépend, elle aussi, de l'analyse des dossiers et comprend la situation maritale (unions de fait), la déclaration des avoirs et l'état de santé (certificats d'inaptitude temporaire): c'est-à-dire sur les éléments qui peuvent avoir un impact sur le droit à la prestation d'aide sociale et sur son montant.

Du 20 mai 1986 au 19 février 1987, les agents-visiteurs ont effectué un total de 100 821 visites. Dans près de 80 p. cent des cas, l'information donnée par les bénéficiaires et consignée à leur dossier d'aide sociale reflétait leur situation réelle: les prestations de ces bénéficiaires ont donc été maintenues telles quelles. Dans les autres cas, les visites à domicile ont permis d'établir que la situation réelle des bénéficiaires ou des demandeurs d'aide n'était pas ou n'était plus conforme aux informations qu'ils avaient communiquées au ministère: dans 1,5 p. cent des cas, le montant de l'aide a été augmenté, alors que 3,2 p. cent des bénéficiaires ont vu leur aide diminuer. Cette opération a également entraîné l'annulation de l'aide dans 8,6 p. cent des cas et son refus, au moment de la demande, dans 4,6 p. cent des ménages visités. Des vérifications ou enquêtes plus poussées ont été requises pour 2,1 p. cent des ménages visités.

De nombreux organismes oeuvrant dans le domaine du bien-être social et de la lutte contre la pauvreté ont protesté contre les visites et des actions légales ont été entreprises par certains bénéficiaires pour faire annuler le programme. Un jugement, rendu le 30 décembre 1986 par le juge Tannenbaum de la Cour supérieure du Québec, a précisé qu'un bénéficiaire pouvait refuser l'accès à son domicile aux agents-visiteurs.

Recouvrement de plus-payés

Les assistés sociaux qui font état de changements dans leurs circonstances peuvent avoir reçu une somme trop élevée entre le moment du changement et celui où l'appareil administratif peut apporter la correction nécessaire. Les règlements de chaque juridiction prévoient la procédure à suivre pour le recouvrement de plus-payés. Et bien entendu, ces règlements varient d'une province à l'autre.

À Terre-Neuve, les bénéficiaires doivent rembourser 5 p. cent de la somme dont ils ont besoin pour se loger et se nourrir. Le taux de recouvrement applicable aux bénéficiaires inaptes au travail à l'Île-du-Prince-Édouard est de 5 p. cent du plus-payé par mois. La somme peut être réduite s'il y a risque de misère pour le particulier ou la famille. On peut aussi annuler les remboursements de moins de 100 $.

Les bénéficiaires d'aide à court terme à Halifax doivent rembourser un montant "raisonnable", fixé à la discrétion du bureau local de bien-être social. Les personnes seules et les couples sans enfants qui ont moins de 30 ans et qui sont aptes au travail doivent rembourser 10 $ par mois au Québec; tous les autres bénéficiaires de la province remboursent 25 $.

Jusqu'en octobre 1986, les bénéficiaires d'aide à court terme dans certaines municipalités du Manitoba recevaient un prêt considéré récupérable. La ville de Winnipeg, par exemple, obtenait un privilège sur la propriété de tous les bénéficiaires, sauf lorsque le directeur du bien-être social y renonçait. Les personnes ne possédant pas de propriété et cherchant plus tard à obtenir une hypothèque devaient, pour se débarrasser de ce privilège, prendre les dispositions nécéssaires pour rembourser l'aide sociale accordée. La loi provinciale permet toujours d'obtenir un privilège sur la propriété des assistés sociaux, mais

seulement lorsque l'aide accordée doit payer le coût de réparations, le capital hypothécaire, des arrérages de taxe, des plus-payés d'aide sociale ou des pensions alimentaires.

L'Alberta **peut** recouvrer l'aide accordée dans des circonstances particulières, par exemple pour des réparations domiciliaires, des dépôts ou arrérages relatifs aux services publics et des outils permettant d'accéder à un emploi.

Il y a trop-payé lorsqu'il y a un changement au sein de l'unité familiale (ce qui modifie le nombre de personnes jugées admissibles aux prestations sociales), dans le revenu ou l'avoir de la famille, ou dans ses besoins financiers, qui n'est pas rapporté ou qui est signalé avec du retard. Mais il peut aussi arriver que les plus-payés soient le résultat d'erreurs administratives. Dans ce cas, les sommes sont habituellement remises, bien que certaines provinces dont la Saskatchewan et la Colombie-Britannique exigent que les agents du bien-être social négocient un mécanisme de recouvrement du plus-payé. Si la somme a servi à répondre à des besoins essentiels comme la nourriture ou le logement ou si le remboursement de la somme occasionnerait une très grande misère, le directeur régional peut décider de ne pas exiger le remboursement du plus-payé.

À l'Île-du-Prince-Édouard, on peut considérer "non recouvrables" des versements supplémentaires résultant d'erreurs administratives si on peut démontrer que le paiement dépend nettement d'une telle erreur, si on peut raisonnablement supposer que le bénéficiaire n'aurait pas identifié la somme additionnelle comme plus-payé, et si le bénéficiaire n'est pas en mesure de rembourser la somme.

Pénalités

Un changement dans les circonstances financières ou les conditions de vie d'un bénéficiaire peut le priver du droit à l'assistance

sociale ou réduire la somme qu'il lui manque, diminuant par là le montant des prestations auxquelles le bénéficiaire a droit. Les assistés sociaux sont tenus de rapporter immédiatement ces changements au service de bien-être social.

Les règlements prévoient des pénalités lorsque des bénéficiaires ne rapportent pas des changements, font par exprès de faux rapports, ou taisent des renseignements importants. Les bénéficiaires trouvés coupables d'une telle infraction s'exposent à une contravention ou à l'emprisonnement.

La sévérité des pénalités varie d'une juridiction à l'autre. À Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, par exemple, des personnes trouvées coupables de recevoir des prestations sans y avoir droit s'exposent à une amende maximale de 200 $, ou à l'emprisonnement pendant une période pouvant atteindre trois mois, ou aux deux. Au Québec, les personnes qui recevraient l'aide sociale sans y avoir droit s'exposent à une amende maximale de 200 $ et (ou) à une peine pouvant atteindre six mois. Les bénéficiaires de l'assistance à long terme en Ontario sont passibles de peines d'emprisonnement semblables et d'amendes pouvant s'élever à 500 $.

La Colombie-Britannique a deux catégories de pénalités, variant selon la gravité de l'infraction. La personne qui ne rapporte pas immédiatement un changement quelconque dans ses circonstances - délit moins grave - est passible d'une amende maximale de 500 $ et (ou) une peine de prison de 30 jours. Les personnes qui obtiennent de l'assistance sous de fausses représentations peuvent être passibles d'une amende maximale de 2 000 $ et (ou) de six mois de prison. Elles peuvent aussi être forcées à payer une amende n'excédant pas le **double** de la somme obtenue.

Il est à remarquer que si ces pénalités sont prévues aux règlements, elles seraient, d'après des représentants provinciaux, très rarement imposées.

L'impact

Renseignements cachés

Les assistés sociaux s'exposent à de graves conséquences lorsqu'ils cachent des renseignements. Comme on l'a indiqué, ils s'exposent à la réduction ou à l'interruption des prestations, et parfois à des poursuites judiciaires en vertu du Code criminel.

Il y a lieu d'examiner plus à fond la question des renseignements non divulgués. On a signalé au chapitre sur la complexité des règlements que les assistés sociaux ne sont souvent pas renseignés sur la gamme étendue de conditions régissant le système d'assistance sociale. Ce manque d'information peut donner lieu à des infractions involontaires aux règlements.

Même lorsqu'ils tentent de faire état de changements dans leur situation, les assistés sociaux se buttent souvent à des obstacles administratifs. Combien de fois, disent-ils, n'ont-ils pu rejoindre leurs travailleurs sociaux qui ne sont pas au bureau et qui ne retournent pas leurs appels avant plusieurs jours. On considère alors que les bénéficiaires ont obtenu des plus-payés pour la période durant laquelle les changements n'ont pas été rapportés. Ces personnes doivent alors rembourser des sommes d'argent déjà dépensées et sont donc victimes de procédures administratives qui ne permettent pas un accès rapide et facile au service du bien-être social.

En Colombie-Britannique, on a réglé ce problème en obligeant les assistés sociaux à remplir des formules mensuelles préparées par ordinateur. Il n'est pas nécessaire de parler directement à un agent pour signaler un changement dans ses circonstances; il n'y a qu'à l'indiquer sur la formule, le chèque est envoyé au bureau local d'assistance sociale et un agent effectuera une enquête. Si cette procédure est plus compliquée d'un point de vue administratif, elle aide au moins à protéger les bénéficiaires contre les problèmes associés aux plus-payés.

Les règlements du système du bien-être social sont souvent si injustes que les bénéficiaires n'ont pas du tout l'impression d'enfreindre la loi. Par exemple, une assistée sociale de la Colombie-Britannique a été accusée de fraude pour n'avoir pas déclaré des revenus de 2 674 $ obtenus entre 1978 et 1979 pour un travail d'auxiliaire familiale. Elle a été condamnée à 90 jours de prison et à deux heures de service communautaire par semaine.[23] Cette femme n'a pas déclaré ses revenus extérieurs parce qu'elle ne pouvait subvenir adéquatement à ses besoins et à ceux de son enfant en ne comptant que sur ses prestations d'assistance sociale de 440 $ par mois. Le seuil de pauvreté de Statistique Canada à l'époque (1978) était de 638 $ par mois.

La dame prétend que si elle avait eu l'intention de commettre une fraude, elle aurait demandé à son employeur d'être payée "à la cachette". Elle affirme avoir seulement voulu se procurer, et offrir à sa fille, une vie un peu plus acceptable, un peu moins misérable.

Voici un autre cas de "renseignements cachés": une mère divorcée en Ontario devait recevoir une pension alimentaire mensuelle de 80 $ pour elle et de 120 $ pour ses enfants. Le mari versait rarement la pension à temps, de sorte qu'il a souvent été cité à comparaître, afin qu'on recouvre le plein montant des sommes dûes. Pendant les mois où il n'envoyait rien, elle devait se passer de cet argent.

Lorsqu'il versait enfin la somme dûe, elle ne pouvait en conserver que 100 $ à cause des règlements régissant l'imposition des revenus extérieurs.[24] Au lieu de déclarer ce montant global, la mère déclarait le versement mensuel qu'elle aurait dû recevoir même lorsqu'elle n'avait rien reçu.

Comme l'indiquent ces exemples, c'est le système de bien-être social comme tel qui peut parfois forcer les gens à enfreindre les règlements. Ceux-ci peuvent être injustes ou inutilement sévères, comme en

témoignent les règles sur l'exemption des gains et sur l'imposition des revenus extérieurs. Plusieurs des fautes sont des infractions aux règlements sur les revenus gagnés, et bon nombre des bénéficiaires ayant reçu des plus-payés n'avaient aucune intention malicieuse ou criminelle. Ils ont le plus souvent seulement cherché à survivre, du mieux qu'ils le pouvaient, dans un système qui fait de leur vie un combat de tous les instants pour seulement survivre.

D'autres "tricheurs"?

Il est impossible de découvrir l'étendue réelle de la fraude. Le nombre de condamnations relatives à de tels délits semblerait toutefois très faible en comparaison des nombres d'assistés sociaux.

Une enquête effectuée en 1986 par le ministère des Services sociaux de l'Alberta n'a pu déceler que de 2 à 3 p. cent de cas de fraude. Seulement 75 des 2 400 cas de plus-payés étudiés cette année-là ont été trouvés coupables de fraude.

Dans son rapport annuel de 1983-1984, le ministère des Ressources humaines de la Colombie-Britannique fait état d'une augmentation de 34 p. cent par rapport à l'exercice précédent dans les enquêtes relatives à la fraude - de 6 327 en 1982-1983 à 8 517 en 1983-1984. Mais le nombre d'assistés sociaux a aussi grimpé sensiblement - de 112 780 à 127 417. Le taux d'enquêtes s'élevait à 5,6 p. cent seulement en 1982-1983, et à 6,7 p. cent en 1983-1984. De plus, des 8 517 enquêtes menées en 1983-1984, 205 seulement ont donné lieu à des accusations et 1 763 ont été réglées hors cour.

En dépit des nombres relativement faibles d'accusations de fraude, plusieurs gouvernements provinciaux et municipaux ont multiplié leurs efforts pour prévenir les "nombres croissants" d'abus et punir les coupables. Les enquêtes menées au Québec en sont un exemple frappant.

Il faut considérer cette tendance dans un contexte socio-économique. Les taux de chômage élevés du début des années 1980 ont fait grimper sensiblement les nombres d'assistés sociaux. Si les nombres absolus de clients cherchant à abuser du système peuvent avoir augmenté, en termes relatifs, le pourcentage d'abus est probablement demeuré le même.

En périodes économiques difficiles, les coûts de l'assistance sociale ont tendance à grimper, à mesure que le nombre d'assistés sociaux augmente. Les gouvernements ont en même temps de la difficulté à faire face à ces dépenses accrues, à cause des recettes fiscales réduites. En cherchant à freiner l'augmentation des coûts, les services de bien-être social se montrent parfois plus sévères avec leurs clients. On attend des agents du bien-être social qu'ils répondent d'une manière moins généreuse aux besoins spéciaux et qu'ils soient plus vigilants en cas d'abus soupçonnés.

L'utilisation accrue d'ordinateurs depuis quelques années permet aussi aux services de bien-être social de vérifier plus facilement les renseignements fournis par les clients. L'augmentation apparente des cas de fraude pourrait s'expliquer par ces méthodes améliorées de détection des cas d'abus.

Si le pourcentage d'abus par rapport au nombre total de bénéficiaires est faible, pourquoi les fonctions de surveillance et de respect des règlements ont-elles une si grande importance? Les attitudes négatives à l'endroit des assistés sociaux jouent un grand rôle à cet égard. On considère souvent les assistés sociaux comme des gens paresseux, malhonnêtes et ne méritant aucune confiance. Les grands titres dans les journaux du genre "Des assistés sociaux coupables de fraude" ou "Accélération de la campagne contre les bénéficiaires qui abusent du régime d'aide sociale" renforcent cette image négative dans l'esprit des gens.[25]

Dans le but d'aider à sauvegarder les libertés individuelles, nous recommandons:

32. Que les agents du bien-être social qui effectuent des visites à domicile soient tenus de communiquer avec les assistés sociaux pour fixer la date et l'heure de ces visites.

33. Que les provinces avisent les bénéficiaires par écrit de toute intention de refuser leur demande ou d'interrompre leurs prestations au moins un mois avant d'adopter une telle mesure, afin de leur permettre de présenter des arguments susceptibles de renverser la décision.

34. Que les taux de remboursement ne dépassent pas 5 $ par mois pour un particulier et 10 $ par mois pour une famille et qu'on fasse grâce de plus-payés inférieurs à 250 $.

35. Que les provinces cessent d'obliger les assistés sociaux à rembourser les trop-payés résultant d'erreurs administratives.

36. Que les provinces affectent les sommes présentement consacrées à la surveillance de cas et aux enquêtes sur des cas de fraude, à la mise en place de services de soutien ou d'emploi qui peuvent diminuer la dépendance du bien-être social de bon nombre de particuliers.

CHAPITRE 5

APPELS

"Tout au long de la conversation, j'avais l'impression que la commission d'appel était unanimement d'avis que je n'avais pas le droit de leur soumettre la question. Je me suis sentie intimidée et j'ai été amenée au bord des larmes avant la fin de la rencontre, en dépit de mes efforts pour contenir mes émotions. Après l'audience, je me suis sentie très découragée et très confuse. Je me demande si les membres de la commission ne préféreraient pas avoir à faire avec des gens qui ne cherchent pas à améliorer leur sort et donc le pays. Je devrais peut-être quitter l'école, continuer à recevoir l'aide sociale et me répéter "qu'après tout, pourquoi s'en faire, la société devra bien s'occuper de moi".

Le sujet

Les systèmes provinciaux d'appels ont pour but de fournir aux assistés sociaux un mécanisme de demande de révision officielle ou de renversement de décisions se rapportant à leur cas particulier. Mais certaines pratiques portent à mettre en doute l'équité de certains aspects de la procédure d'appel.

Le problème

Pour qu'elles aient droit au partage des coûts, le Régime d'assistance publique du Canada exige que les provinces disposent d'une procédure permettant aux assistés sociaux d'en appeler de décisions portant sur le refus, la réduction, la suspension ou l'interruption des prestations d'assistance sociale. Ces systèmes d'appel n'ont pas de liens avec les bureaux provinciaux du protecteur du citoyen ou de la commission des droits de la personne. Toutes les juridictions ont maintenant adopté un tel mécanisme, mais il est intéressant de noter qu'en 1972, six ans après l'adoption du Régime, il n'y avait nulle part au Canada des procédures d'appel tout à fait adéquates.[26]

La nature spécifique du processus d'appel varie considérablement à travers le pays. Dans la plupart des provinces, il existe un mécanisme à deux paliers: une révision effectuée par un administrateur ou un comité local et, à un palier plus élevé, un système d'appel en bonne et due forme. En Ontario, par exemple, requérants ou bénéficiaires d'aide à long terme (prestations familiales) ou d'aide à court terme (assistance sociale générale) peuvent demander la révision d'une décision qui refuse, interrompt ou varie des prestations. Lorsque la cause n'est pas réglée à la satisfaction du client, on peut loger un appel auprès du conseil de révision de l'assistance sociale. Toutefois, les particuliers présentant une demande d'aide spéciale ou supplémentaire dans cette province n'ont aucun droit d'appel.

Au Nouveau-Brunswick, il y a trois niveaux d'appels. Les révisions de cas sont effectuées par un surveillant et un agent du bien-être social. Les bénéficiaires peuvent, au besoin, obtenir une nouvelle révision par un agent désigné. En dernier lieu, on loge un appel auprès de la Commission d'appel du bien-être social.

La Saskatchewan a aussi un système d'appel à trois paliers: révision administrative effectuée par un directeur de district, révision par un comité d'appel local et révision par une commission d'appel provinciale. Les systèmes en vigueur au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan diffèrent en ce sens que la première province offre deux niveaux de révision **administrative** alors que la deuxième a deux niveaux de révision **quasi-judiciaire.**

Composition

Au premier palier, ce sont surtout les agents du bien-être social et les administrateurs du service d'assistance sociale qui se chargent de la révision des cas. En Alberta, par exemple, le gérant de district doit entreprendre une révision administrative dans la semaine suivant la réception de l'avis d'appel.

Les membres des "plus hautes commissions", y compris le président, sont généralement nommés par le gouvernement provincial. Quelques juridictions seulement précisent quels expérience et antécédents on souhaite trouver chez les candidats éventuels. À Terre-Neuve, par exemple, deux des trois membres de la Commission d'appel de l'assistance sociale doivent posséder une certaine expérience dans les domaines des assurances, de l'éducation ou du bien-être social, à titre de membres, de responsables ou de conseillers au sein d'organismes publics ou privés dans ces domaines.

Des requérants ont déploré le faible nombre d'actuels ou d'anciens assistés sociaux participant aux commissions d'appel, ce qui diminue leur aptitude à comprendre pleinement ce que vivent les assistés sociaux.

Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard sont les seules provinces où la participation des consommateurs aux commissions d'appel est obligatoire. En Alberta, les assistés sociaux peuvent participer aux comités locaux de grief seulement.

En Colombie-Britannique, on a adopté un modèle "conflits syndicaux" pour juger les appels. Le gérant régional des services sociaux nomme une personne et le requérant en nomme une autre. Le requérant peut nommer un autre assisté social, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'un parent. Le troisième membre de la commission d'appel est nommé conjointement par le répresentant ministériel et le représentant du requérant, et agit à titre de président. Grâce à l'aide juridique, les requérants ayant besoin d'aide peuvent obtenir les services d'un avocat.

La Saskatchewan est la seule province à prévoir le recours à des défenseurs pour représenter les intérêts des requérants. Les services de ces défenseurs sont offerts gratuitement aux requérants au moment où ils sont avisés de l'heure et du lieu de l'audience. Les requérants peuvent toutefois être défendus par d'autres personnes s'ils le désirent.

Aide intérimaire

Les procédures varient considérablement à travers le pays quant à la prestation d'assistance sociale en cours d'appel. À Terre-Neuve, par exemple, on continue à verser des prestations jusqu'au règlement du grief et on accorde des prestations aux nouveaux requérants de façon rétroactive si les décisions relatives à l'admissibilité ont été renversées. La Colombie-Britannique rétablit immédiatement les prestations au niveau où elles étaient avant qu'on décide d'en interrompre le versement.

D'autres provinces, comme l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, accordent des prestations seulement aux personnes qui étaient bénéficiaires au moment de l'appel. En Ontario, en Alberta et au Yukon, on peut accorder une aide intérimaire sur une base discrétionnaire.

La loi ontarienne stipule que c'est le niveau de difficulté financière qui sert à déterminer si on doit verser des prestations intérimaires aux requérants. Compte tenu des taux extrêmement faibles d'assistance sociale, il est difficile d'imaginer qu'un assisté social ayant présenté un appel pourrait ne pas se trouver dans un état de grande misère.

Droit à l'information

Chaque juridiction a mis au point sa propre série de procédures pour informer les gens de leur droit de présenter un grief. La plupart des provinces exigent que les gens soient informés de ce droit par écrit lorsqu'une décision est prise qui a trait au refus, à la réduction ou à l'interruption des prestations. Dans les territoires du Nord-Ouest, par exemple, un tel avis doit être accompagné d'instructions précises sur la façon de loger un appel.

On a aussi recours à d'autres moyens pour renseigner les clients. Le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta ont préparé des brochures sur leurs procédures d'appel. En Saskatchewan, le droit d'appel est indiqué sur tous les talons de chèque; en Alberta et en Colombie-Britannique, les formules de demande d'assistance sociale informent les clients de ce droit d'appel. À l'Île-du-Prince-Édouard, le droit d'appel apparaît aussi sur la formule de demande.

À Terre-Neuve, les requérants ou les bénéficiaires sont informés verbalement ou par écrit de leurs droits. En Nouvelle-Écosse, les directeurs des prestations familiales doivent informer les bénéficiaires de

leur droit d'appel et leur expliquer la procédure à suivre. Les renseignements sont habituellement fournis par écrit.

Il y a peu de règlements sur la publication des décisions prises par les commissions d'appel. Certaines juridictions, comme le Yukon, ne prévoient rien du tout à cet égard, tandis que d'autres, comme Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta, publient des données statistiques. Le Québec publie de temps à autre une partie des décisions des commissions d'appel, alors que la commission de la Saskatchewan présente dans sa documentation un exposé des questions d'intérêt général.

L'impact

Compétence

Sauf dans quelques provinces, le processus de sélection actuel n'exige pas de la part des membres des commissions d'appel une formation ou une expérience particulière dans le domaine du bien-être social. Pourtant, les procédures de sélection sont d'une importance capitale si on veut assurer la participation d'hommes et de femmes compétents.

Le recours actuel à des nominations gouvernementales présente certains avantages. Les membres de commissions d'appel ont indirectement à rendre des comptes à la population du fait qu'ils ont été nommés par des représentants élus ou des lieutenants-gouverneurs. Malheureusement, il arrive souvent qu'en vertu de cette procédure, on choisisse des gens dont la formation et l'expérience ne les préparent pas à ce type de travail. On pourrait, au besoin, demander au protecteur du citoyen ou à la commission des droits de la personne dans la province de faire des nominations.

La formation et l'orientation des membres des commissions d'appel sont aussi importantes que le processus de sélection pour assurer la compétence des membres. On ne considère pas un juge prêt à entendre une

cause au tribunal avant qu'il n'ait plusieurs années de formation et d'expérience, mais on juge les personnes qui décident de la vie des assistés sociaux aptes à le faire sans qu'elles aient des aptitudes particulières dans les domaines du droit ou du bien-être social. Leur absence de formation permet de mettre en doute l'impartialité de leurs décisions.

Compte tenu de la nature compliquée des règlements et politiques en matière de bien-être social, il semblerait approprié qu'au moins un des membres des commissions d'appel ait une formation en droit. Les autres membres devraient être renseignés sur le droit du bien-être social. En Colombie-Britannique, par exemple, on a préparé une trousse d'information pour les membres de commissions d'appel.

Il est difficile de juger du bien-fondé des décisions des commissions d'appel, les procédures utilisées pour les rapporter n'étant pas adéquates et les arguments sur lesquels les décisions se fondent étant difficiles à obtenir. La plupart des juridictions n'exigeant pas la publication du contenu des jugements des commissions d'appel, il est très difficile de faire un examen objectif. En réalité, les systèmes d'appel en matière de bien-être social ont très peu de comptes à rendre.

Droits juridiques

Les assistés sociaux ne bénéficient pas des clauses de sauvegarde de la liberté individuelle qui protègent les autres citoyens du pays. Le fait qu'on puisse interrompre les prestations avant même d'entendre un appel suppose que les bénéficiaires sont coupables jusqu'à preuve du contraire, ce qui enfreint un des principes essentiels du droit, soit qu'une personne est considérée innocente jusqu'à preuve du contraire.

Il est essentiel aussi que les gens connaissent leurs droits. En ce qui a trait aux appels, on a pu constater que bon nombre d'assistés

sociaux ne savent pas qu'ils peuvent contester les décisions du département. Des entrevues avec des assistés sociaux ont révélé qu'on leur refuse souvent les documents nécessaires ou qu'on prétend qu'ils ne sont pas disponibles. La Colombie-Britannique a pris des mesures pour diffuser l'information sur les appels en plaçant des affiches dans les bureaux de district et en mettant à la disposition des assistés sociaux des trousses d'information sur les appels.

Nous savons toutefois que le rendement des agents du bien-être social peut, dans certaines provinces, être évalué d'après le nombre d'appels de leurs décisions. Des surveillants peuvent voir d'un mauvais oeil que les clients de certains agents aient plus souvent recours à la procédure d'appel. Cette situation a pour effet subtil mais puissant de décourager les agents de fournir à leurs clients l'information sur le droit d'appel.

Même lorsque les bénéficiaires connaissent leur droit d'appel, on ne sait toujours pas s'ils savent comment faire appel et s'ils en comprennent bien toutes les modalités. Il ne sert à rien d'informer les clients de leur droit d'appel si on ne les renseigne pas en même temps sur la façon d'entamer la procédure et de poursuivre la cause.

La sauvegarde de la liberté individuelle exige aussi que les clients puissent être représentés devant les tribunaux et lors des audiences. En Saskatchewan, on fournit les services d'un avocat aux requérants, ce qui rend le système d'appel plus juste. Il est malheureux qu'il n'y ait pas plus de programmes de ce genre ailleurs au pays, afin de mieux protéger les droits des assistés sociaux.[27]

Enfin, certaines provinces ne permettent pas la révision par les tribunaux des décisions de commissions d'appel. Jusqu'à ce qu'on ait amélioré les procédures de sélection et de formation des membres de

commissions d'appel, les assistés sociaux de toutes les provinces devraient pouvoir s'adresser aux tribunaux. Il en coûte temps et argent pour porter une cause devant les tribunaux, et nous croyons préférable d'éviter dans la mesure du possible une telle disposition "de dernier ressort". Mais l'accès aux tribunaux garantit au moins l'équité juridique au sein du système de bien-être social.

Les recommandations suivantes visent à promouvoir l'accès à l'information relative aux procédures d'appel et la sauvegarde des libertés individuelles au sein du système de bien-être social. Nous recommandons:

37. Que le gouvernement fédéral suggère des normes minimales pour la procédure d'appel, incluant le choix des membres de commissions d'appel et la formation des présidents de commissions.

38. Que les provinces utilisent et ajoutent à ces lignes directrices des renseignements comme les principales lois sur le bien-être social.

39. Que les provinces consultent les groupes communautaires et, au besoin, fassent une révision du système d'appel, en s'arrêtant surtout au choix des membres des commissions d'appel et à la durée de leur mandat.

40. Que les provinces obligent tous les membres éventuels de commissions d'appel provinciales à participer à un programme d'orientation.

41. Que les provinces continuent à verser des prestations d'assistance sociale jusqu'à ce que la commission d'appel ait rendu une décision.

42. Que les provinces préparent une trousse d'information sur la procédure d'appel ou versent des fonds à des groupes communautaires pour qu'ils préparent une telle trousse expliquant la procédure d'appel en vigueur dans la juridiction.

43. Que les provinces fassent de plus grands efforts pour informer les assistés sociaux de leur droit d'appel.

44. Que les provinces offrent aux requérants les services d'un conseiller juridique qui défendrait leurs intérêts.

45. Que tout refus ou toute interruption de prestations soit accompagné(e) d'un avis écrit indiquant les motifs du refus ou de l'interruption, la procédure à suivre pour interjeter appel et les services de soutien disponibles.

46. Que les règlements provinciaux sur le bien-être social permettent aux requérants de prendre connaissance, au moins 14 jours avant l'audience de la cause, de tout document écrit que les autorités ont l'intention de déposer à titre de preuve devant la commission d'appel.

47. Que les services de bien-être social fournissent les frais de transport et de garde d'enfants qui permettront aux particuliers qui autrement ne pourraient s'y rendre de prendre part à l'audience de leur cause.

48. Que les commissions d'appel provinciales soient tenues de publier, sans révéler l'identité des requérants, le contenu de certaines décisions et, au besoin, les précédents sur lesquels se fondent les décisions.

49. Que jusqu'à ce qu'on ait amélioré les procédures de sélection et de formation des systèmes d'appel provinciaux, on puisse en appeler des décisions de ces commissions d'appel devant une cour supérieure.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Nos recommandations se fondent sur cinq principes de base - simplification, accessibilité, équité, services adéquats et sauvegarde des libertés individuelles. Les propositions veulent favoriser l'adoption de changements raisonnables et graduels qui rendront le système de bien-être social plus simple, plus accessible, plus adéquat et plus juste. Nous n'abordons pas ici la question du remplacement complet du système de bien-être social par un type quelconque de revenu garanti, question que le Conseil traitera dans un autre rapport. Le Conseil cherche ici à découvrir des façons d'améliorer le sort des milliers de Canadiens qui sont - ou qui seront - assistés sociaux.

Il est à noter que certains des changements proposés peuvent déjà être en vigueur dans certaines provinces. Nous souhaitons qu'ils soient adoptés dans **toutes** les juridictions, pour qu'on en vienne à un véritable système national d'assistance sociale. Nous recommandons:

Règlements compliqués

1. Que les trois provinces qui ont un système de bien-être social à deux paliers (Nouvelle-Écosse, Ontario et Manitoba) réduisent au minimum les disparités entre les municipalités de leur juridiction et cherchent à intégrer leurs programmes actuels d'assistance sociale en un seul système provincial.

2. Que les provinces simplifient leurs règlements sur le bien-être social en ne classant plus les requérants et les bénéficiaires selon leur aptitude au travail.

3. Que les assemblées législatives provinciales revoient de façon régulière leurs règlements, politiques et procédures en matière d'assistance sociale.

4. Que les provinces voient à ce que les décisions prises par les agents du bien-être social soient revues par des surveillants ou des pairs, pour s'assurer du bien-fondé des décisions.

5. Que les provinces abolissent les pouvoirs discrétionnaires répressifs accordés par règlement, comme le refus d'accorder des prestations à des particuliers qui dépensent leurs chèques d'assistance sociale d'une façon "inappropriée".

6. Que les provinces haussent les taux d'assistance de base afin de diminuer le besoin d'assistance spéciale accordée avec une certaine mesure de discrétion administrative.

7. Que les provinces obligent tous les bureaux locaux et régionaux de bien-être social à mettre à la disposition de la population le manuel de gestion de l'assistance sociale.

8. Que chaque province mette à la disposition du grand public un guide du système de bien-être social, y compris les services sociaux et l'assistance sociale.

9. Que les bureaux locaux et régionaux de bien-être social soient tenus d'afficher publiquement toute nouvelle directive influant sur un des éléments du bien-être social, y compris l'admissibilité au bien-être social, les niveaux de prestations, les mesures d'application et les procédures d'appel.

10. Que les provinces obligent les bureaux locaux et régionaux de bien-être social à distribuer des exemplaires de toute nouvelle directive aux organismes communautaires tels que les conseils de planification sociale et les groupes qui luttent contre la pauvreté.

11. Que les provinces distribuent avec les chèques mensuels de bien-être social tout avis de changement majeur dans les niveaux de prestations ou dans toute autre directive pertinente.

12. Que les provinces organisent régulièrement des rencontres avec les représentants d'organismes communautaires tels que les conseils de planification sociale et les groupes qui luttent contre la pauvreté pour discuter des aspects de la politique et des règlements du bien-être social qui causent des difficultés.

13. Que les provinces cherchent à mettre en place, avec les représentants d'organismes communautaires, un réseau de défenseurs qui aiderait les requérants et les bénéficiaires d'assistance sociale.

14. Que le gouvernement fédéral finance un service d'information national offrant aux immigrants et aux Canadiens qui passent d'une province à l'autre des renseignements sur les programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux.

Évaluation des besoins

15. Que le gouvernement fédéral élargisse la définition des "besoins fondamentaux" de la Loi et des règlements sur le Régime d'assistance publique du Canada.

16. Que les provinces interprètent les "besoins fondamentaux" avec plus de souplesse, afin de permettre d'inclure des articles de base comme le téléphone, des frais de transport, des frais occasionnels de garde d'enfants et des allocations pour les loisirs et l'éducation des enfants.

17. Que les provinces fournissent à tous les requérants jugés admissibles au bien-être social une explication écrite de la façon dont leurs prestations ont été fixées et du moyen d'obtenir une révision de cas s'ils trouvent la somme inadéquate.

18. Que les provinces haussent leurs niveaux d'exemption de l'avoir liquide afin qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur l'exemption de l'avoir liquide du Régime d'assistance publique du Canada.

19. Que la province de Saskatchewan, pour voir à ce que ses citoyens bénéficient pleinement des programmes fédéraux, suive l'exemple des autres provinces et cesse d'inclure les allocations familiales dans le calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

20. Que les provinces interdisent de considérer le crédit d'impôt pour enfants comme un revenu disponible.

21. Que les provinces excluent le crédit fédéral de taxe de vente du calcul des ressources dont disposent les assistés sociaux.

22. Que les provinces continuent à hausser leurs niveaux d'exemption des gains pour qu'ils se rapprochent davantage des montants permis en vertu des lignes directrices sur l'exemption des gains

du Régime d'assistance publique du Canada, afin d'encourager les assistés sociaux à chercher à entrer sur le marché du travail et à y demeurer.

23. Que les provinces abolissent les différences dans les niveaux d'exemption des revenus entre personnes aptes et inaptes au travail, et au Québec, entre les plus et les moins de 30 ans.

24. Que les gouvernements fédéral et provinciaux étudient des façons d'accorder des suppléments de revenu aux petits salariés.

Taux d'assistance

25. Qu'en déterminant les taux d'assistance sociale, les provinces fassent en sorte que les prestations offertes soient réalistes, c.-à-d. qu'elles permettent aux bénéficiaires de se procurer les biens et services faisant partie d'un budget adéquat.

26. Que les provinces prévoient la pleine indexation des taux d'assistance sociale au moins sur une base annuelle, et de préférence semi-annuelle, selon les changements dans l'Indice des prix à la consommation.

27. Que les provinces se servent des sommes épargnées grâce à la simplification des procédures administratives pour hausser les taux d'assistance sociale.

28. Que le gouvernement fédéral passe annuellement en revue les taux d'assistance sociale dans toutes les provinces pour s'assurer que l'écart entre les prestations de bien-être social et les seuils de pauvreté a diminué.

29. Que le gouvernement fédéral s'assure que les hausses des prestations fédérales pour enfants et du crédit de taxe de vente ne soient pas annulées par les effets d'une indexation provinciale inadéquate des taux d'assistance sociale.

30. Que les provinces fassent systématiquement connaître aux bénéficiaires et à la population en général la façon dont elles fixent leurs taux d'assistance sociale, de même que les niveaux de prestations pour les articles essentiels comme la nourriture, le logement, les vêtements et les allocations personnelles.

31. Que les provinces abolissent les disparités dans les taux d'assistance sociale fondées sur l'âge et l'aptitude au travail.

Respect des règles et règlements

32. Que les agents de bien-être social qui effectuent des visites à domicile soient tenus de communiquer avec les assistés sociaux pour fixer la date et l'heure de ces visites.

33. Que les provinces avisent les bénéficiaires par écrit de toute intention de refuser leur demande ou d'interrompre leurs prestations au moins un mois avant d'adopter une telle mesure, afin de leur permettre de présenter des arguments susceptibles de renverser la décision.

34. Que les taux de remboursement ne dépassent pas 5 $ par mois pour un particulier et 10 $ par mois pour une famille et qu'on fasse grâce de plus-payés inférieurs à 250 $.

35. Que les provinces cessent d'obliger les assistés sociaux à rembourser les trop-payés résultant d'erreurs administratives.

36. Que les provinces affectent les sommes présentement consacrées à la surveillance de cas et aux enquêtes sur des cas de fraude, à la mise en place de services de soutien ou d'emploi qui peuvent diminuer la dépendance du bien-être social de bon nombre de particuliers.

Appels

37. Que le gouvernement fédéral suggère des normes minimales pour la procédure d'appel, incluant le choix des membres de commissions d'appel et la formation des présidents de commissions.

38. Que les provinces utilisent et ajoutent à ces lignes directrices des renseignements comme les principales lois sur le bien-être social.

39. Que les provinces consultent les groupes communautaires et, au besoin, fassent une révision du système d'appel, en s'arrêtant surtout au choix des membres des commissions d'appel et à la durée de leur mandat.

40. Que les provinces obligent tous les membres éventuels de commissions d'appel provinciales à participer à un programme d'orientation.

41. Que les provinces continuent à verser des prestations d'assistance sociale jusqu'à ce que la commission d'appel ait rendu une décision.

42. Que les provinces préparent une trousse d'information sur la procédure d'appel ou versent des fonds à des groupes communautaires pour qu'ils préparent une telle trousse expliquant la procédure d'appel en vigueur dans la juridiction.

43. Que les provinces fassent de plus grands efforts pour informer les assistés sociaux de leur droit d'appel.

44. Que les provinces offrent aux requérants les services d'un conseiller juridique qui défendrait leurs intérêts.

45. Que tout refus ou toute interruption de prestations soit accompagné(e) d'un avis écrit indiquant les motifs du refus ou de l'interruption, la procédure à suivre pour interjeter appel et les services de soutien disponibles.

46. Que les règlements provinciaux sur le bien-être social permettent aux requérants de prendre connaissance, au moins 14 jours avant l'audience de la cause, de tout document écrit que les autorités ont l'intention de déposer à titre de preuve devant la commission d'appel.

47. Que les services de bien-être social fournissent les frais de transport et de garde d'enfants qui permettront aux particuliers qui autrement ne pourraient s'y rendre de prendre part à l'audience de leur cause.

48. Que les commissions d'appel provinciales soient tenues de publier, sans révéler l'identité des requérants, le contenu de certaines décisions et, au besoin, les précédents sur lesquels se fondent les décisions.

49. Que jusqu'à ce qu'on ait amélioré les procédures de sélection et de formation des systèmes d'appel provinciaux, on puisse en appeler des décisions de ces commissions d'appel devant une cour supérieure.

Pénurie de données (voir l'Annexe A)

50. Que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent une série de définitions et de catégories uniformes pour décrire la clientèle du système de bien-être social, portant par exemple sur les caractéristiques démographiques, le type d'aide reçue (fondamentale et spéciale, à court et à long terme) et la durée du versement des prestations (présentement et, s'il y a lieu, dans le passé).

51. Que les provinces publient la liste des changements dans les taux d'assistance sociale.

52. Que les provinces fournissent des renseignements sur les prestations moyennes de bien-être social et la répartition des bénéficiaires selon les différents niveaux de prestations.

53. Que les provinces fournissent des renseignements sur les nombres et les caractéristiques des assistés sociaux qui reçoivent des prestations "en nature" (c.-à-d. logements sociaux, subventions de garde).

54. Que de telles données statistiques sur le bien-être social soient publiées au moins une fois l'an, sous forme de rapports réguliers et de documents de recherche supplémentaires offerts sur demande.

55. Que les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent une étude longitudinale des revenus des Canadiens, y compris des bénéficiaires d'aide sociale, afin d'identifier au fil des ans les changements dans les montants et les sources de revenu (emploi, épargne et régimes de pension). Une telle étude fournirait les renseignements permettant de découvrir les habitudes en matière de recours au bien-être social (c.-à-d. dans quelle mesure les gens se promènent entre des emplois mal rémunérés, l'assurance-chômage et le bien-être social).

ANNEXE A

LA PÉNURIE DE DONNÉES

Le système de bien-être social est sans doute le programme social le plus compliqué au Canada, mais ceux qui tentent de le comprendre feront face à d'autres défis encore. On se heurte tout de suite à la pénurie d'information sur les programmes d'assistance sociale et leurs bénéficiaires; il manque aussi de plus amples données permettant de mieux connaître les répercussions du système et des moyens de l'améliorer.

Nous connaissons l'âge et le sexe des assistés sociaux et leur type d'unité familiale (parent seul, deux parents), mais ne possédons pas une image nationale plus complète des caractéristiques fondamentales des Canadiens assistés sociaux. Il n'y a pas de série unique de catégories identifiées dans toutes les juridictions en ce qui concerne, par exemple, les motifs du recours à l'assistance sociale. L'Annexe B présente des exemples de caractéristiques qu'on trouve chez les assistés sociaux de certaines provinces seulement. On ne sait pas pendant combien de temps les gens demeurent bénéficiaires, ou combien de fois ils doivent avoir recours au système. Nous ignorons les prestations moyennes réelles accordées aux bénéficiaires de diverses catégories. On n'a pas non plus facilement accès aux changements apportés dans les provinces, au fil des ans, aux taux de prestations.

Nous avons recommandé que les assistés sociaux, les groupes oeuvrant dans le domaine du bien-être social et la population en général aient plus facilement accès aux divers règlements régissant le système d'assistance sociale de chaque province. Les propositions suivantes visent à combler la pénurie de données sur le bien-être social au Canada. Nous recommandons:

50. Que les gouvernements fédéral et provinciaux établissent une série de définitions et de catégories uniformes pour décrire la clientèle du système de bien-être social, portant par exemple sur les caractéristiques démographiques, le type d'aide reçue (fondamentale et spéciale, à court et à long terme) et la durée du versement des prestations (présentement et, s'il y a lieu, dans le passé).

51. Que les provinces publient la liste des changements dans les taux d'assistance sociale.

52. Que les provinces fournissent des renseignements sur les prestations moyennes de bien-être social et la répartition des bénéficiaires selon les différents niveaux de prestations.

53. Que les provinces fournissent des renseignements sur les nombres et les caractéristiques des assistés sociaux qui reçoivent des prestations "en nature" (c.-à-d. logements sociaux, subventions de garde).

54. Que de telles données statistiques sur le bien-être social soient publiées au moins une fois l'an, sous forme de rapports réguliers et de documents de recherche supplémentaires offerts sur demande.

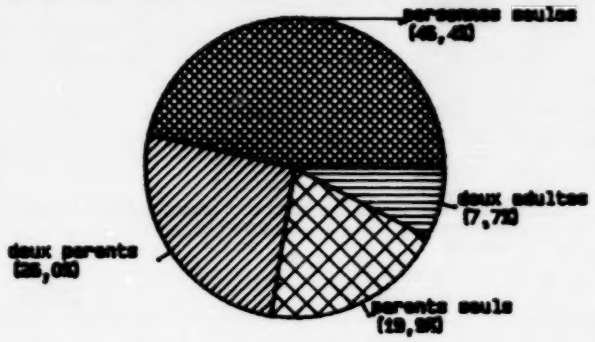
55. Que les gouvernements fédéral et provinciaux entreprennent une étude longitudinale des revenus des Canadiens, y compris des bénéficiaires d'aide sociale, afin d'identifier au fil des ans les changements dans les montants et les sources de revenu (emploi, épargne et régimes de pension). Une telle étude fournirait les renseignements permettant de découvrir les habitudes en matière de recours au bien-être social (c.-à-d. dans quelle mesure les gens se promènent entre des emplois mal rémunérés, l'assurance-chômage et le bien-être social).

ANNEXE B

RÉPARTITION DE LA CLIENTÈLE

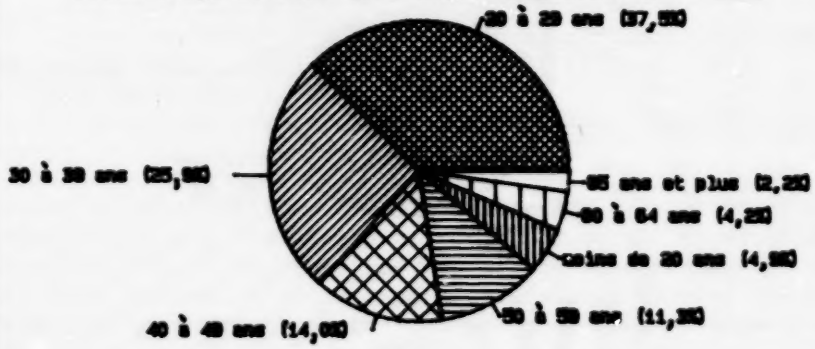
Graphique E

Clientèle d'assistés sociaux à Terre-Neuve selon le type d'unité familiale, mars 1985



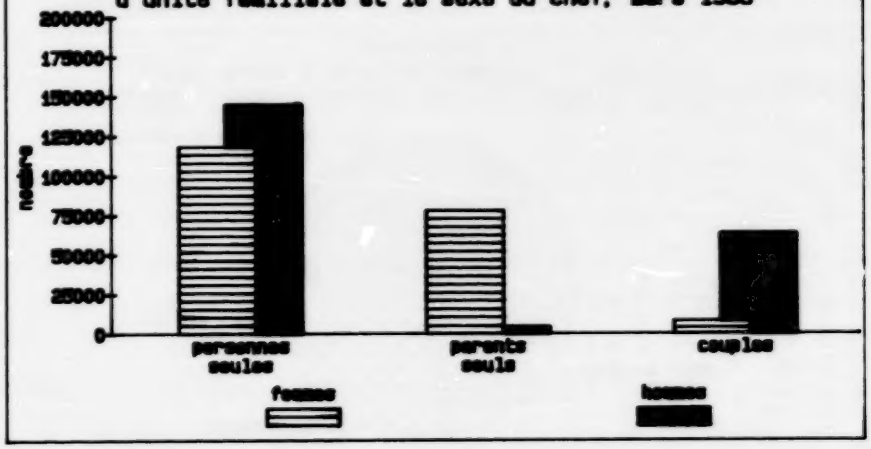
Graphique F

Clientèle d'assistés sociaux en Alberta selon l'âge du chef de l'unité familiale, mars 1985



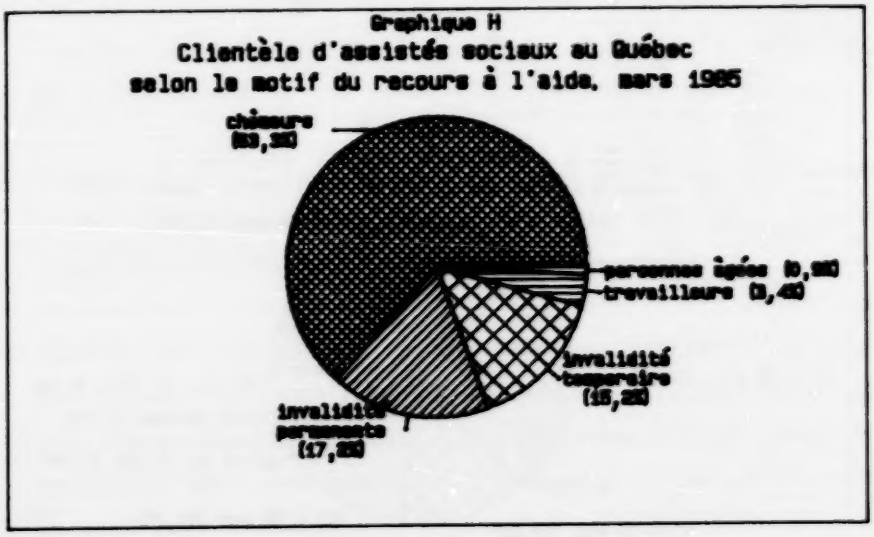
Graphique G

Nombre d'assistés sociaux au Québec, selon le type d'unité familiale et le sexe du chef, mars 1985



Graphique H

Clientèle d'assistés sociaux au Québec selon le motif du recours à l'aide, mars 1985



RENVOIS

1. En déterminant l'admissibilité à l'assistance en vertu de la Loi sur les pensions de vieillesse, "l'évaluation des ressources" tenait compte des gains et de tout avoir considéré apte à fournir un revenu. L'admissibilité au bien-être social est fondée sur une "évaluation des besoins" qui compare les besoins d'un particulier ou d'une famille et ses ressources - avoir liquide et fixe, allocations et salaire. Les programmes fondés sur une évaluation du revenu, comme le crédit d'impôt fédéral pour enfants, accordent des prestations aux personnes ou aux familles dont le revenu est inférieur à un niveau particulier.

2. Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada: juillet 1985 (Ottawa: Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986), p. 75.

3. Adams, N. A Productive Welfare System for the Eighties: A Review of the Saskatchewan Assistance Plan (Regina: octobre 1983), p. 4.

4. Levens, Bruce et Kaye Mellship. Regaining Dignity (Vancouver: Social Planning and Research Council of British Columbia, mars 1986), p. 1.

5. Social Planning Council of Metropolitan Toronto. Living on the Margin: Welfare Reform for the Next Decade (Toronto: octobre 1986), p. iii.

6. Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada, p. 73-189.

7. Un père seul de Halifax, qui recevait de l'assistance municipale (à court terme), s'est vu refuser de l'assistance à long terme en vertu de la Family Benefits Act. Il a décidé de porter sa cause devant les tribunaux, accusant la loi de le priver de ses droits constitutionnels en interdisant le versement de prestations aux pères seuls. La Cour Suprême de la Nouvelle-Écosse a jugé qu'un paiement accordé à un sexe devait aussi être accordé à l'autre sexe. La décision sur l'admissibilité des pères seuls à l'assistance à long terme - prestations familiales - renverse la politique gouvernementale, qui refusait aux pères seuls les prestations accordées aux mères seules.

8. Pour obtenir un privilège, il faut revendiquer devant les tribunaux un droit sur les biens d'un particulier.

9. La Saskachewan tient compte de la valeur des allocations familiales en fixant ses taux d'assistance. Un représentant provincial a fait remarquer qu'en n'exemptant pas les allocations familiales et en conservant des taux d'assistance généraux plus élevés, les programmes fédéraux et provinciaux de prestations sont mieux intégrés.

10. Manitoba Task Force on Social Assistance. Report (Winnipeg: septembre 1983).

11. Hasson, Reuben A. The Cruel War: Social Security Abuse in Canada (Downsview: Osgoode Hall Law School, septembre 1981), p. 72.

12. Il n'y a pas de données nationales sur les pourcentages de petits salariés (familles et particuliers) qui bénéficient d'assistance sociale. On dispose de tels renseignements pour certaines provinces. Au Québec, par exemple, les petits salariés représentaient 4 p. cent des assistés sociaux en mars 1981, 3,4 p. cent en mars 1982, 3,6 p. cent en mars 1983 et 4 p. cent en mars 1984. En Saskatchewan, les petits salariés représentaient 5,7 p. cent des assistés sociaux en mars 1981, 7,8 p. cent en mars 1982, 7,3 p. cent en mars 1983 et 8,1 p. cent en mars 1984. À l'Île-du-Prince-Édouard, ils formaient 9,4 p. cent du groupe d'assistés sociaux en mars 1981, 7,2 p. cent en mars 1982, 7,3 p. cent en mars 1983 et 7,3 p. cent en mars 1984. En Alberta, ils représentaient 14,3 p. cent des assistés sociaux en mars 1981, 14,4 p. cent en mars 1982, 14,1 p. cent en mars 1983 et 12,6 p. cent en mars 1984. Les possibilités de comparaison de ces données sont toutefois restreintes, parce que les provinces définissent et comptent leurs clients de façons différentes.

13. Les seuils de pauvreté dont l'usage est le plus répandu au Canada sont les seuils de faible revenu qu'utilise Statistique Canada pour établir des données sur la population à faible revenu. Bien que Statistique Canada ne considère pas ses seuils de faible revenu comme des seuils de pauvreté officiels, le Conseil national du bien-être social ne fait que respecter une coutume établie en les utilisant comme seuils de pauvreté. On donne ici le même sens aux expressions "seuils de pauvreté" et "seuils de faible revenu". Les seuils de faible revenu sont fixés à des niveaux où on consacre en moyenne 58,5 p. cent du revenu (20 p. cent de plus que la moyenne) aux articles de base. Voir Les seuils de pauvreté de 1987 (Ottawa: mars 1987) du Conseil national du bien-être social.

14. L'Indice des rentes du Québec se fonde sur la hausse de l'Indice des prix à la consommation au cours de la période de 12 mois prenant fin au 31 octobre de l'année précédente.

15. Levens, Bruce et Kaye Mellship. Update: Regaining Dignity (Vancouver: Social Planning and Research Council of British Columbia, mars 1987), p. 21.

16. Un des mythes au sujet des assistés sociaux veut qu'ils aient plus d'enfants, afin d'obtenir des taux d'aide sociale plus élevés à titre de famille nombreuse. Les données que nous possédons indiquent qu'il n'en est rien. Les données du Tableau 1 révèlent que le nombre total de bénéficiaires pour l'ensemble des années **n'est même pas le double** du nombre total d'assistés sociaux pour une année donnée. Bien qu'il soit difficile d'interpréter les nombres de familles, parce qu'ils englobent les personnes seules **et** les unités familiales, le nombre de bénéficiaires serait beaucoup plus important si les familles d'assistés sociaux étaient effectivement des familles nombreuses.

17. Living on the Margin, p. 52.

18. Riches, Graham. Food Banks and the Welfare Crisis (Ottawa: Conseil canadien de développement social, 1986), p. 14.

19. Syndicat des fonctionnaires de la Colombie-Britannique. A Promise Broken: The Effects of Restraints on Delivery of Social Services in British Columbia (Vancouver: septembre 1985), p. 38.

20. La plupart des provinces prévoient maintenant, dans leur catégorie de besoins spéciaux, des allocations alimentaires en cas de grossesse.

21. Social Planning Council of Metropolitan Toronto. Guidelines for Family Budgeting, 1984 (Toronto: 1985).

22. Canadian Civil Liberties Education Trust. Welfare Practices and Civil Liberties (1975).

23. La cause Florence Kemp a été largement commentée par les média en Colombie-Britannique.

24. Voir le chapitre sur l'évaluation des besoins.

25. Voir Peter Golding et Sue Middleton. Images of Welfare: Press and Public Attitudes to Poverty (Oxford: Martin Robertson, 1982) pour une discussion de l'image des assistés sociaux que présente la presse.

26. Guest, Dennis. The Emergence of Social Security in Canada (Vancouver: University of British Columbia 1985), p. 158.

27. On discute, dans Living on the Margin, p. 84-85, un projet pilote où des avocats populaires, des étudiants en droit et des avocats des services juridiques communautaires préparaient les requérants en vue de leur audience en cour d'appel en Ontario.

MEMBRES DU CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

Mad. Gayle Gilchrist James (présidente)
Edmonton (Alb.)

M. Jean-Maurice Boudreau
Maria (Québec)

M. Russell Carr
Charlottetown (I.-P.-É.)

Mad. Enza Colavecchia
Toronto (Ont.)

M. Richard S. Cumbo
Toronto (Ont.)

M. Frank Di Giorgio
Downsview (Ont.)

Mad. Solange Fernet-Gervais
Hérouxville (Québec)

Mad. Ann Gagnon
Québec (Québec)

Mad. Verda Hedges
Calgary (Alb.)

Mad. Gail Helmcken
Richmond (C.-B.)

Mad. M. A. Krueger
Estevan (Sask).

Mad. Norma Landry
Shippegan (N.-B.)

Mad. Marvelle McPherson
Winnipeg (Man.)

Mad. Ida Reid
Newville (T.-N.)

Mad. June Walker
Winnipeg (Man.)

M. Robert White
Stellarton (N.-É.)

****

Conseil national du bien-être social
Immeuble Brooke Claxton
Ottawa K1A 0K9

Directeur: Ken Battle
Auteur: Sherri Torjman
Consultants: Reuben Hasson
Gus Long

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

La Loi de 1969 sur l'organisation du gouvernement a institué le Conseil national du bien-être social en tant qu'organisme consultatif de citoyens auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Le Conseil a pour mandat de conseiller le Ministre sur des questions relatives au bien-être social.

Le Conseil est composé de 21 membres nommés par le gouverneur en conseil et provenant de diverses régions du Canada. Les membres agissent à titre personnel et non en tant que représentants d'organismes ou d'agences. Ils sont d'anciens ou d'actuels assistés sociaux, des locataires de logements publics et d'autres citoyens à faible revenu, ou des avocats, des enseignants, des travailleurs sociaux et d'autres personnes travaillant au sein d'associations de services bénévoles, d'organismes privés d'aide sociale et d'écoles de service social.

Les rapports du Conseil national du bien-être social ont porté sur une vaste gamme de questions relatives à la pauvreté et à la politique sociale au Canada, notamment les programmes de sécurité de revenu, les soins de santé, les seuils de pauvreté et des données statistiques sur la pauvreté, le système de revenus de retraite, les personnes âgées, la réforme de la fiscalité, les petits salariés, les enfants pauvres, le développement économique communautaire, la femme et la pauvreté, la politique de l'emploi, les familles monoparentales, les services sociaux, la nutrition, l'organisation communautaire, les services d'aide à l'enfance, les groupes de personnes défavorisées, l'assistance judicaire/les services juridiques, les consommateurs à faible revenu, le reportage sur la pauvreté dans la presse canadienne et la réforme du bien-être social.

All publications of the National Council of Welfare are available in English. For copies please write to the National Council of Welfare, Brooke Claxton Building, OTTAWA K1A 0K9